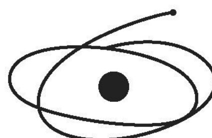
REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Ano 36 nº 1 1993



ISSN 0034-7329





INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Revista Brasileira de Política Internacional
(Rio de Janeiro: 1958-1992; Brasília: 1993-)

Sede: *Universidade de Brasília*
Pós-Graduação em História - ICC - Ala Norte
70910-900 Brasília DF, Brasil

Correspondência: Caixa Postal 4400
70919-970 Brasília - DF, Brasil
Fax: (55.61) 307 1655
E-mail: ibri@unb.br
http://www.ibri-rbpi.org.br
Site Brasileiro de Relações Internacionais:
http://www.relnet.com.br

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais - IBRI, é uma organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos. Fundado em 1954 no Rio de Janeiro, onde atuou por quase quarenta anos, e reestruturado e reconstituído em Brasília em 1993, o IBRI desempenha desde as suas origens um importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil. O IBRI atua em colaboração com instituições culturais e acadêmicas brasileiras e estrangeiras, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão e reflexão, promovendo atividades de formação e atualização para o grande público (conferências, seminários e cursos). O IBRI mantém um dinâmico programa de publicações, em cujo âmbito edita a Revista Brasileira de Política Internacional - RBPI, Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais e livros sobre os mais diversos temas da agenda internacional contemporânea e de especial relevância para a formação de recursos humanos na área no país.

Projeto de Digitalização

Em 2004 o IBRI comemora cinquenta anos da sua fundação, com a convicção de que desempenhou, e continuará desempenhando, a sua missão de promover a ampliação do debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção internacional do Brasil. Para marcar a data, o Instituto leva a público a digitalização da série histórica da Revista Brasileira de Política Internacional, editada no Rio de Janeiro entre 1958 e 1992, composta por exemplares que se tornaram raros e que podem ser acessados em formato impresso em poucas bibliotecas.

Equipe

Coordenador: *Antônio Carlos Moraes Lessa.*

Apoio Técnico: Ednete Lessa.

Assistentes de Pesquisa: *Paula Nonaka, Felipe Bragança, Augusto Passalaqua, João Gabriel Leite, Rogério Farias, Carlos Augusto Rollemberg, Luiza Castello e Priscila Tanaami.*

RBPI

Ano 36 nº 1 janeiro-junho 1993

Apresentação Nota do Editor

ROTAS DE INTERESSE
Estudos de relações internacionais do Brasil: etapas da produção historiográfica brasileira, 1927-92
Paulo Roberto de Almeida
O processo preparatório da Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993)
Antonio Augusto Cançado Trindade
De uma sociedade policiada a um Estado Policial: o circuito de informações das polícias nos anos trinta
Elizabeth Cancelli
Europa e América Latina: análise comparativa dos processos de integração
León E. Bieber

PRIMEIRA INSTÂNCIA
América Latina, quinhentos anos: do mito à História
José Sarney
Os Estados Unidos na encruzilhada mundial
Luiz A. P. Souto Maior
O conceito de modernidade e as estratégias empresariais
Stefan Bogdan Salej
A rotinização do MERCOSUL
Pedro Scuro Neto
Integração econômica da América Latina: notas sobre o legado teórico da CEPAL
Gabriel Porcile

INFORMAÇÃO Notas Resenhas: Daniel COLARD, *Les relations internationales de 1945 à nos jours*; Maurisse VAÏSSE, *Les relations internationales depuis 1945*; Paulo G. F. VIZENTINI, *A grande crise*; Seyom BROWN, *International relations in a changing global system*; Moniz BANDEIRA, *Do ideal socialista ao socialismo real*; Luciara S. de A. e FROTA, *Brasil-Argentina: divergências e convergências*; Edwin R. HARVEY, *Relaciones culturales internationales en Iberoamerica y el mundo* ; Daniel YERGIN, *O petróleo*; Amado L. CERVO, *As relações históricas entre o Brasil e a Itália*; Carlos ESCUDÉ, *Realismo periférico.*

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Ano 36 nº 1 1993



Estudos de relações internacionais do Brasil: 1927-1992 *Paulo R. de Almeida*
A Conferência Mundial de Direitos Humanos, 1993 *A. A. Cançado Trindade*
Europa e América Latina: integrações comparadas *León E. Bieber*
Os Estados Unidos na encruzilhada mundial *Luiz A. P. Souto Maior*
Integração da América Latina: o legado teórico da Cepal *Gabriel Porcile*

INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Ano 36 nº 1 1993

INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Revista Brasileira de Política Internacional
(Rio de Janeiro: 1958-1992; Brasília: 1993-)

 ISSN 0034-7329. Revista semestral. As opiniões expressas nos artigos assinados são de responsabilidade de seus respectivos autores.

Correspondência: Caixa Postal 4602
70919-970 Brasília, DF - Brasil
Tel.: (55-61) 348-2590
Fax: (55-61) 274-1448

Assinatura anual: Brasil: US$ 15; Exterior: US$ 30
Assinatura de apoio: US$ 100
Pagamentos para: *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais*
Conta nº 437.552-1, Banco do Brasil, Agência 3603-X

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais
(Fundado no Rio de Janeiro em 1954)

Sede e Biblioteca: Universidade de Brasília
Multiuso II
70910-900 Brasília, DF - Brasil
Tel.: (55-61) 348-2590
Fax.: (55-61) 274-1448

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL
Ano 36 nº 1 (nova série) 1993

Sumário

Apresentação 5
Nota do Editor 9

ROTAS DE INTERESSE

Estudos de relações internacionais do Brasil: etapas da produção historiográfica brasileira, 1927-92
Paulo Roberto de Almeida 11

O processo preparatório da Conferência Mundial de Direitos Humanos: Viena, 1993
Antônio Augusto Cançado Trindade 37

De uma sociedade policiada a um Estado policial: o circuito de informações das polícias nos anos trinta
Elizabeth Cancelli 67

Europa e América Latina: análise comparativa dos processos de integração
León E. Bieber 87

PRIMEIRA INSTÂNCIA

América Latina, quinhentos anos: do mito à História
José Sarney 99

Os Estados Unidos na encruzilhada mundial
Luiz A. P. Souto Maior 105

O conceito de modernidade e as estratégias empresariais
Stefan Bogdan Salej 116

A rotinização do Mercosul
Pedro Scuro Neto 124

Integração econômica da América Latina: notas sobre o legado teórico da Cepal
Gabriel Porcile 134

INFORMAÇÃO

Notas 143
Resenhas 146

DANIEL COLARD *Les relations internationales de 1945 à nos jours* ● MAURISSE VAÏSSE *Les relations internationales depuis 1945* ● PAULO G. F. VIZENTINI *A grande crise* ● SEYOM BROWN *International relations in a changing global system* ● MONIZ BANDEIRA *Do ideal socialista ao socialismo real* ● LUCIARA S. DE ARAGÃO E FROTA *Brasil-Argentina: divergências e convergências* ● EDWIN R. HARVEY *Relaciones culturales internacionales en Iberoamerica y el mundo* ● DANIEL YERGIN *O petróleo* ● AMADO L. CERVO *As relações históricas entre o Brasil e a Itália* ● CARLOS ESCUDÉ *Realismo periférico* ●

Caixa Postal 4602 70919-970 Brasília, DF - Brasil

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL
Year 36 no. 1 (new series) 1993

Summary

Presentation 5
Note from the Editor 9

ROUTES OF CONCERN

Studies on Brazilian international relations: stages of Brazilian historiographical production, 1927-1992
Paulo Roberto de Almeida 11

The preparatory process of the World Conference on Human Rights: Vienna, 1993
Antônio Augusto Cançado Trindade 37

From a patrolled society toward a police state: police information flow in the thirties
Elizabeth Cancelli 67

Europe and Latin America: comparative analysis of the integration processes
León E. Bieber 87

FIRST INSTANCE

Latin America, five hundred years: from myth to History
José Sarney 99

The United States at the world crossroads
Luiz A. P. Souto Maior 105

The concept of modernity and the entrepreneurs' strategies
Stefan Bogdan Salej 116

The routinization of Mercosul
Pedro Scuro Neto 124

Latin America economic integration: notes on ECLAC theoretical legacy
Gabriel Porcile 134

INFORMATION

Notes 143
Books 146

DANIEL COLARD *Les relations internationales de 1945 à nos jours* ● MAURISSE VAÏSSE *Les relations internationales depuis 1945* ● PAULO G. F. VIZENTINI *A grande crise* ● SEYOM BROWN *International relations in a changing global system* ● MONIZ BANDEIRA *Do ideal socialista ao socialismo real* ● LUCIARA S. DE ARAGÃO E FROTA *Brasil-Argentina: divergências e convergências* ● EDWIN R. HARVEY *Relaciones culturales internacionales en Iberoamerica y el mundo* ● DANIEL YERGIN *O petróleo* ● AMADO L. CERVO *As relações históricas entre o Brasil e a Itália* ● CARLOS ESCUDÉ *Realismo periférico* ●

Caixa Postal 4602 70919-970 Brasília, DF - Brasil

Revista Brasileira de Política Internacional:
A retomada de um empreendimento exemplar

A revista que ora se publica em nova série representa a preservação de um persistente e denodado esforço de divulgação, debate e informação sobre questões ligadas à política internacional, às relações exteriores do Brasil e à própria história do Itamaraty, cuja continuidade ao longo das últimas quatro décadas deve-se essencialmente à abnegada dedicação de Cleantho de Paiva Leite, cuja memória reverenciamos neste primeiro número da fase de Brasília. Com efeito, a existência e a manutenção continuada da *Revista Brasileira de Política Internacional* estão indissociavelmente ligadas à pessoa de Cleantho e a seu empenho em preservar no Brasil um veículo exemplar de circulação de materiais sobre as relações internacionais e a política externa brasileira. A entrada da revista numa nova etapa de seu itinerário editorial justifica que se faça uma apresentação sumária de sua história e das condições de sua retomada em Brasília.

Em 27 de janeiro de 1954, no velho Palácio Itamaraty do Rio de Janeiro, era fundado o Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, definido como sociedade civil com finalidades culturais, com o objetivo de "realizar, promover e incentivar estudos sobre problemas internacionais, especialmente os de interesse para o Brasil". Entre seus membros fundadores estava Cleantho de Paiva Leite, que foi ao mesmo tempo, durante longos anos e até a sua morte, ocorrida em outubro de 1992, seu Diretor Executivo.

Em 1958, no âmbito do plano de trabalho do IBRI, que incluia um "programa de publicações", era lançada a *Revista Brasileira de Política Internacional*, em cuja Editoria, durante longos anos, esteve igualmente Cleantho de Paiva Leite. A *RBPI* desempenhou um importante papel na difusão de matérias e documentos relativos à política internacional, às relações exteriores do Brasil, bem como ao próprio pensamento e prática brasileira em temas de política externa.

Decana das revistas brasileiras de relações internacionais, que são reconhecidamente muito poucas, a *RBPI* preencheu uma lacuna inestimável em nossa cultura política e acadêmica, reunindo, nas dezenas de volumes editados quase que artesanalmente ao longo dos últimos 35 anos, um somatório extremamente rico de informações, análises e documentos sobre a política internacional e as relações exteriores do Brasil. Ela constitui, assim, uma "memória escrita" privilegiada sobre a política externa brasileira e uma

fonte de referência indispensável para toda pesquisa acadêmica sobre as relações internacionais nas últimas três décadas e meia.

Ao falecer seu Diretor e ao não dispor a revista de um Conselho Editorial, a *RBPI* perdeu seu principal (e mesmo único) animador e financiador, colocando-se portanto o problema de sua sobrevivência e continuidade. O próprio IBRI estava praticamente reduzido a alguns membros remanescentes de seus órgãos de cúpula (os Conselhos Curador e Consultivo), não diretamente engajados na administração, confecção e circulação da *RBPI*, que ficou, assim, "órfã" e ameaçada de desaparecimento.

Desde outubro de 1992, por iniciativa deste articulista, mobilizaram-se em Brasília diversos amigos do Cleantho de Paiva Leite que, empenhados em prestar uma homenagem à sua memória e motivados pelo desejo de impedir o desaparecimento da *RBPI* e do próprio IBRI, consideraram a hipótese de se transferir o Instituto para Brasília, aqui passando a editar a revista. Sugestão nesse sentido foi encaminhada em novembro de 1992 aos responsáveis pelo IBRI, por intermédio de familiares de Cleantho, tendo sido muito bem acolhida.

Organizado em forma de grupo de trabalho e congregando diplomatas e acadêmicos, esse núcleo de pessoas interessadas no IBRI e na *RBPI* recebeu, dos membros do IBRI reunidos no Rio de Janeiro em 27 de janeiro de 1993, mandato pleno para encaminhar medidas tendentes a viabilizar a continuidade de ambas as instituições. Na oportunidade, como consignado em Ata da reunião conjunta do Conselho Curador e do Conselho Consultivo do IBRI dessa data, seus membros remanescentes aprovaram por unanimidade proposta no sentido de outorgar "todos os poderes necessários ao Embaixador Sérgio Guarischi Bath [Diretor do Instituto Rio Branco] para reconstituir a composição desses dois órgãos, designar o novo Diretor do IBRI e o novo Diretor de sua Revista e adotar todas as providências necessárias ou convenientes para a continuidade institucional do IBRI e a manutenção financeira e editorial de sua revista".

Esse "grupo de amigos do Cleantho" elaborou proposta de novo Estatuto para o IBRI, providenciou locais adequados para sua instalação em Brasília (na UnB) e deu início aos trabalhos de elaboração e publicação da *RBPI*, segundo princípios editoriais renovados. Como resultado dessas gestões preliminares, foi realizada, em 6 de julho de 1993, no Instituto Rio Branco, reunião de fundação do IBRI de Brasília, com a designação de nova Diretoria e Editor responsável pela *RBPI*. Foi eleito como Diretor Geral do IBRI o Professor José Carlos Brandi Aleixo, cientista político e pesquisador reconhecido nos meios acadêmicos e diplomáticos, com inúmeros trabalhos publicados no Brasil e no exterior. O Professor Alcides Costa Vaz se desempenhará como Secretário Executivo do novo Instituto, tendo assumido os car-

gos de Primeiro e Segundo Tesoureiros a Professora Luciara Silveira de Aragão e Frota e o Ministro Adolf Libert Westphalen, respectivamente. O Embaixador Sérgio Bath, o Conselheiro Paulo Roberto de Almeida e o Professor José Flávio Sombra Saraiva atuarão no Conselho Fiscal da nova entidade.

A *RBPI* inicia sua etapa de Brasília com novo formato, nova série e nova numeração, preservando-se contudo a "herança histórica" da *RBPI* do Rio de Janeiro. Ela passa a ser orientada por Conselho Editorial amplamente representativo das categorias mobilizadas para a preservação do IBRI. Os membros fundadores do IBRI de Brasília recomendaram à Diretoria eleita que indicasse para exercer as funções de Editor da *RBPI* o Prof. Amado Luiz Cervo, especialista em relações internacionais, Titular de História das Relações Exteriores do Brasil do Departamento de História da UnB e autor de importantes trabalhos sobre a política exterior do Brasil. Ela passa, assim, a dispor de condições humanas e materiais para manter-se, pelas próximas décadas, como um instrumento essencial de comunicação, informação e debate sobre as questões que estiveram na origem de seu estabelecimento. Cumpre-se, dessa forma, o desejo intelectual pelo qual sempre se bateu Cleantho de Paiva Leite. Longa vida à decana das revistas de relações internacionais do Brasil.

Paulo Roberto de Almeida

Nota do Editor

A nova série da *Revista Brasileira de Política Internacional* está dirigida para aqueles que estudam os assuntos internacionais ou por eles se interessam em razão de suas atividades.

Suas três seções apresentam estudos, reflexões e informações. Publica pesquisas científicas com fundamentação crítica e documental sobre aspectos atuais e históricos das relações internacionais e das relações exteriores do Brasil. A revista publica igualmente opiniões consistentes e bem fundadas sobre questões importantes do mundo dos negócios e da política internacional. A seção de informações informa o leitor sobre eventos da área acadêmica ou diplomática e sobre as publicações recentes que dizem respeito aos assuntos internacionais.

A revista pretende ser um veículo de conhecimentos e de exame de iniciativas e experiências. Recolhe estudos e distintas visões das relações internacionais junto a especialistas, diplomatas, empresários, políticos e lideranças sociais para repassá-los à sociedade como um todo. A revista não pertence a nenhum daqueles grupos, mas à sociedade, cujos interesses são afetados profundamente pelo que ocorre com as relações internacionais do país.

Ter-se-á todo cuidado para entregar sempre ao leitor uma revista dinâmica, atualizada e pontual. Um instrumento indispensável ao conhecimento da política exterior do Brasil, útil a todos os que acompanham a evolução do sistema internacional ou influem sobre o curso de seus acontecimentos.

Amado Luiz Cervo

Estudos de relações internacionais do Brasil: etapas da produção historiográfica brasileira, 1927-1992

PAULO ROBERTO DE ALMEIDA

Relações internacionais do Brasil: da diplomacia à academia

"Muitos estudiosos de temas contemporâneos afirmam discernir *um descontentamento generalizado com os resultados da pesquisa histórica*, tal como conduzida atualmente. Admitindo-se que este sentimento seja fundado, eles atribuem a suposta debilidade da produção histórica contemporânea a estas causas: um método pouco científico, a necessária complexidade dos temas e a incapacidade do regime democrático em estimular a imaginação, seja de tipo científico, seja de tipo literário".

A citação acima transcrita, aparentemente uma crítica à produção acadêmica brasileira, poderia efetivamente traduzir uma insatisfação real com o estado atual e as orientações de pesquisa em matéria de história das relações internacionais do Brasil, não fosse pelo fato de que a citação não é, na verdade, contemporânea, nem ela se refere, absolutamente, ao Brasil. Com efeito, o autor da frase acima transcrita é o historiador norte-americano William M. Sloane, diretor da American Historical Association, que, ao abrir o artigo inaugural no primeiro número da *American Historical Review*, em outubro de 1895, traçava um quadro realista da insatisfação que se manifestava, tanto nas hostes profissionais como no chamado público cultivado, no tocante à contribuição da disciplina para a compreensão do papel contemporâneo dos Estados Unidos num mundo em rápida transformação, propondo, em conseqüência, retomar o trabalho acadêmico nessa área em novas bases (Sloane, 1895).

Esse novo estado de espírito, menos "rankeano" em suas manifestações de nacionalismo e de imperialismo e mais voltado para o ativismo político e a autocrítica histórica, influenciaria os "novos historiadores"

Rev. Bras. Polít. Int. 36 (1): 11-36 [1993].
PAULO ROBERTO DE ALMEIDA é Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Bruxelas e diplomata.

norte-americanos que, no período de ascensão econômica da nova potência candidata à hegemonia mundial, promoveram a revisão das bases da pesquisa histórica naquele país (Loewenheim, 1969). Essa tendência extravasaria o estrito terreno acadêmico, já que iria inspirar o programa wilsoniano de reforma democrática do sistema político internacional, sendo no entanto frustrada por políticos profissionais ligados a temas exclusivamente domésticos e, portanto, latentemente isolacionistas. Em todo caso, cabe registrar a lenta aproximação dos historiadores profissionais dos negócios do Estado, a começar pelo próprio Presidente Woodrow Wilson, um intelectual com sólida formação em Direito, História e Política. Falando mais como professor universitário de História do que como político, ele chegou a afirmar em princípios do século: "Os estadistas são orientados e formados, patriotas são estimulados e tiranos postos em xeque pelo que [nós, os historiadores] escrevemos" (Wilson, 1904).

No Brasil, a tendência observada parece ter seguido o caminho inverso, isto é, a de um progressivo deslocamento da produção historiográfica em relações internacionais dos gabinetes da elite intelectual, e também governamental, do Segundo Reinado e da Primeira República para as salas mais acanhadas das novas gerações de pesquisadores profissionais das academias universitárias. Com efeito, a primeira geração de "historiadores-diplomatas", educada em jurisprudência, línguas e artes, também exerceu certa influência nos negócios do Estado, quando não administrava ela mesma as relações exteriores do país. Nomes como os de Duarte da Ponte Ribeiro, Varnhagen, Barão do Rio Branco, Joaquim Nabuco, Oliveira Lima e Pandiá Calógeras ilustram bem essa osmose entre a atividade de pesquisa acadêmica no terreno da História e a esfera da política prática no campo da diplomacia. Calógeras representa quiçá o último elo dessa ligação entre a reflexão intelectual e a participação nos assuntos do Estado, e sua obra inaugura, precisamente, o ciclo profissional na historiografia das relações internacionais do Brasil.

Essa tendência profissionalizante tem, obviamente, uma contrapartida menos desejada, já que a despeito da disciplina ter se desenvolvido bastante bem na academia, sobretudo no período recente, ela passou a ter escassa influência ou repercussão na vida política e, em especial, nos círculos diplomáticos. Em todo caso, se a osmose entre academia e diplomacia ainda se mantém (Fonseca Jr., 1981), ela parece ter assumido um sentido unilateral, resultando mais da inclinação de profissionais da diplomacia por assuntos da pesquisa acadêmica — geralmente por interesse pessoal, mais do que por necessidade propriamente funcional — e não, como no passado, da adesão dos pesquisadores acadêmicos aos fundamentos intelectuais das "razões do Estado" no campo da política externa.

Observando-se a evolução da produção historiográfica nacional em matéria de relações internacionais do Brasil pode-se constatar, precisamente, o progressivo afastamento da visão apologética e oficialesca do passado e sua substituição por uma abordagem crítica e independente, ainda

que balizada por análises e conceitos retirados de teorias e modelos vinculados à Ciência Política e à Sociologia do desenvolvimento. O presente trabalho tem a intenção de demonstrar que é possível traçar esse itinerário através de algumas obras relevantes que deixaram sua marca na produção acadêmica brasileira em história das relações internacionais.

A dupla limitação — apenas *major works* e de caráter **histórico** — tem suas razões de ser. Numa perspectiva "kuhniana", o progresso das ciências costuma ser marcado por etapas decisivas ou teorias paradigmáticas que introduzem uma certa ruptura em relação ao passado. A ciência dita "normal" é feita de pequenas realizações cumulativas, que se traduzem, em termos acadêmicos, em "papers" de laboratório ou artigos de revista. No terreno das ciências humanas, os avanços do conhecimento são resumidos nos grandes ensaios de síntese interpretativa ou nos compêndios gerais de natureza historiográfica e essas "grandes" obras são as únicas, finalmente, que permitem detectar as linhas evolutivas da disciplina.

Quanto à limitação ao campo da História, conviria antes de mais nada traçar as fronteiras entre essa disciplina e a da Ciência Política no estudo das Relações Internacionais. Como indica Clodoaldo Bueno, "A realidade objeto de estudo das Relações Internacionais e da História das Relações Internacionais é a mesma, mas existe separação conceitual entre ambas. A história estuda a singularidade, o concreto, o irreversível, submetido à força do tempo. A teoria preocupa-se com o presente e busca o comum em situações diversas, estabelece generalizações e tipificações. Via de regra, o historiador, queira ou não, tem uma teoria que subjaz ou se demonstra através da narrativa. O teórico adota o caminho inverso: utiliza-se da narrativa histórica para demonstrar a sua teoria" (Bueno, 1980: 122). Esse mesmo estudioso, chamando a atenção para o caráter multidisciplinar das relações internacionais, sublinha o maior leque de opções metodológicas oferecido pela Ciência Política, comparativamente à História, que oferece, basicamente, duas grandes vertentes. "As análises de cunho marxista ([Ekkehart] Krippendorff, por exemplo [*História das Relações Internacionais*]) dão ênfase ao estudo do imperialismo e, ao reduzir as relações internacionais ao esquematismo das relações centro-periferia, às vezes terminam por fazer, em última análise, um reestudo da história do capitalismo a partir do século XVII, quando surgiu, como realidade concreta, a primeira unidade mundial. A vertente não marxista (os exemplos maiores são os de Renouvin e Duroselle [*Introdução à História das Relações Internacionais*]) insiste em analisar o evento respeitando a sua especificidade. Está óbvio que o estudo não se esgota (...) na análise do 'fato curto'. Este responde a movimentos mais profundos. (...) Os historiadores citados valorizam ainda (...) a ação do homem de Estado, na sua recíproca relação com as forças profundas" (Bueno, 1983: 76-77).

Como se trata aqui de avaliar não as teorias sobre o sistema internacional e a posição do Brasil, mas a evolução das grandes linhas de pesquisa e a própria orientação do enfoque analítico das relações internacionais do

país enquanto resultado de "forças profundas", os trabalhos substantivos retidos se situam todos no campo da História. No campo da Ciência Política, intelectuais como Maria Regina Soares de Lima, Celso Lafer e Hélio Jaguaribe deram significativa contribuição para o avanço de uma "teoria" da ação diplomática brasileira, ou melhor, conducentes ao estabelecimento de "paradigmas" racionalizadores sobre a política externa do País (Cruz, 1987).

Apesar da bibliografia acumulada no Brasil sobre relações internacionais e política externa já ser relativamente considerável, a maior parte da produção concentra-se em períodos selecionados e em problemas específicos, consistindo de artigos que privilegiam mais os enfoques econômico, político ou estratégico-militar do que a abordagem propriamente histórica (Cheibub, 1981; Lima-Cheibub, 1983). Com efeito, são poucos os grandes trabalhos de síntese que se dedicaram precipuamente à análise das relações internacionais do Brasil numa perspectiva de amplo espectro e seguindo os métodos da História.

Uma seleção da literatura disponível indicaria, assim, em primeiro lugar, as obras daqueles autores já sobejamente conhecidos de gerações sucessivas de diplomatas e pesquisadores, como o monumental trabalho em três volumes de Pandiá Calógeras (reedição: 1989), os manuais didáticos de história diplomática de Hélio Vianna (1958) e de Delgado de Carvalho (1959) e, em segundo lugar, a recente síntese de política exterior do Brasil dos professores Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno (1992).

Entre o trabalho do primeiro, divulgado a partir de 1927, e a obra em cooperação dos últimos, a disciplina Relações Internacionais realizou enormes progressos no Brasil, notadamente a partir do anos 60 e 70, quando novos métodos e novas abordagens foram sendo incorporadas à pesquisa acadêmica por profissionais treinados em grande medida no exterior (Barros, 1985). Os dois autores intermediários representam uma espécie de transição entre a meticulosa reconstituição histórica conduzida pelos estudiosos eruditos do passado e o trabalho de sistematização de fontes e de revisão de interpretações levado a cabo pela nova geração de profissionais universitários: muito embora os livros de Vianna e de Delgado não possam ser equiparados aos esforços respectivos de pesquisa original de Calógeras e de Cervo-Bueno, eles consolidam, igualmente, o "estado da arte" em história das relações internacionais do Brasil numa certa etapa de seu desenvolvimento, merecendo, portanto, tratamento semelhante.

O objetivo do presente estudo está voltado para a apresentação e discussão das obras desses autores, bem como seu papel no avanço da história das relações internacionais do Brasil. Mesmo que o enfoque na maior parte dessas obras seja mais o da "história diplomática" do que o do estudo das relações internacionais, elas possuem um caráter suficientemente geral para justificar essa unificação de tratamento sob o rótulo mais abrangente do segundo conceito.

A grande história diplomática: Pandiá Calógeras

A Política Exterior do Império, a despeito de seu título, cobre todo o itinerário histórico das relações internacionais de Portugal e do Brasil desde as origens ibéricas até a queda do ditador Rosas da Argentina, em 1852. O primeiro volume da edição original, *As Origens*, foi publicado como tomo especial da *Revista* do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, em 1927, e o segundo, *O Primeiro Reinado*, em 1928, nessa mesma forma. O terceiro, *Da Regência à Queda de Rosas*, já integrando a coleção "Brasiliana" da Companhia Editora Nacional, saiu em 1933, poucos meses antes da morte de Pandiá Calógeras. Praticamente inacessíveis há muito tempo, eles foram relançados recentemente, em edição fac-similar, pela Fundação Alexandre de Gusmão, em cooperação com a Câmara dos Deputados (Calógeras, 1989).

Os três volumes constituem o que se poderia chamar de monumento diplomático, uma vez que *A Política Exterior do Império* não se limita ao século XIX, mas remonta às próprias origens da nacionalidade portuguesa. Com efeito, como fio condutor e meio de preparação do terreno para a ampla história diplomática do Brasil que ele tinha decidido escrever, Calógeras começa pela formação do reino de Portugal, marco inaugural de uma pesquisa extremamente vasta e bastante minuciosa sobre os fundamentos e o desenvolvimento da política exterior portuguesa em relação à sua principal possessão colonial. Tal amplitude de visão denota com muita propriedade o estilo e o próprio método de trabalho de Calógeras, pesquisador formado no rigor quantitativo dos estudos de engenharia e no espírito detalhista da mineralogia descritiva.

Ele, que se tinha insurgido contra a acusação de que não haveria uma "história diplomática brasileira", pretendia, sem ironia, ter feito um "resumo, condensado mesmo, dos acontecimentos, de suas causas e de seus efeitos" (Prefácio ao vol. I: xxxviii). Ao lançar-se a seu vasto empreendimento, Calógeras reconhecia que, "ao invés do que acontecia no regime imperial, em que grupo de especialistas mantinha no Conselho de Estado a tradição una da Chancelaria, desde os mais remotos tempos da conquista lusa até os nossos dias, (...) vai-se perdendo o contato com esse passado tão fecundo em lições..." (p. xxxvi). Para justificar seu empreendimento, ele falou do acúmulo de "provas de que era preciso e urgente divulgar aos brasileiros (...) o que havia sido, o que ainda era a tradição nacional no convívio com os demais povos" (Idem, ibidem.).

A Política Exterior do Império traz, claramente, as marcas de sua época, mesmo se seu autor, um historiador "instintivo" por excelência, nunca chegou a reivindicar qualquer *appartenance* a uma escola histórica particular. O período da formação intelectual de Pandiá Calógeras era no entanto dominado pela história política tradicional, pela "ditadura" do *événementiel*, ao estilo do *wie es eigentlich gewesen* de Ranke. Filho de um francês de ascendência grega, Calógeras talvez não tenha ficado imune ao positivismo da *Revue Historique* de Gabriel Monod e da "escola metódica"

de Lavisse, Langlois e Seignobos, herdeiros do "desastre de Sedan" e desejosos de inaugurar uma história centrada sobre a noção de pátria e da consciência nacional. Não se tinham difundido ainda os aportes sociológicos de *L'Année Sociologique* de Émile Durkheim e da *Revue de Synthèse Historique* de Henri Berr e de François Simiand, cujo impacto no Brasil parece ter sido, de resto, muito limitado. O grande mestre de Calógeras, Capistrano de Abreu, era, com Tobias Barreto, um dos poucos intelectuais a não se deixar contaminar pelos princípios positivistas, preferindo em seu lugar os ideais alemães, a ponto de, como indica José Honório, ter adotado uma solitária posição germanófila durante a Primeira Guerra Mundial (Rodrigues, 1970).

O discurso histórico, nessa época, é exclusivamente ou essencialmente político, em oposição aos primeiros ensaios de "história marxista", isto é, econômica, que são feitos desde finais do século XIX, seja por discípulos de Marx e Engels (Kautsky e seu trabalho sobre a revolução francesa, Edward Bernstein e seu texto sobre a revolução inglesa), seja por intelectuais independentes europeus (Werner Sombart e seu estudo sobre o "burguês", Max Weber e seus trabalhos de história comparada das civilizações e muitos outros *Kathedernsozialisten* alemães). Mesmo num país tão pouco afeito à tradição marxista, como os Estados Unidos, um historiador sem maiores *attaches* com o movimento socialista como Charles Beard ensaia em 1913 uma inovadora e pioneira interpretação materialista da história política daquela nação, em seu tão aclamado quanto repudiado *An Economic Interpretation of the Constitution*. Não há em Calógeras qualquer esboço de interpretação econômica de fatos políticos, qualquer tentativa de fazer uma *Sozialgeschichte*. Ao contrário, ele faz uma história "política" da economia brasileira.

Seja dito claramente: Calógeras não ignorava os aportes do "materialismo dialético" à pesquisa histórica. Nesta sua obra, a par dos muitos capítulos de história política tradicional, sempre há uma ou duas seções reservadas aos problemas econômicos ou comerciais, mas a componente econômica não chega a impregnar a história essencialmente política conduzida nos demais capítulos, como se houvesse uma separação estrita de fronteiras temáticas. Na verdade, a "economia política" praticada por Calógeras coloca a descrição da economia a serviço da narração política, praticando um materialismo histórico de cabeça para baixo. No mais, Calógeras se encontra muito mais à vontade no tratamento do *événementiel* e do biográfico.

Em suma, as relações internacionais do Brasil, na versão Calógeras, situam-se claramente na perspectiva oitocentista da história política, essencialmente fatual, como seria de se esperar de um autor educado em leituras de Varnhagen — a *História geral do Brasil*, de 1854-57, é a que reune, no dizer de José Honório, "o maior número de fatos" (Rodrigues, 1978: 132) — além de outros historiadores preocupados com a cronologia e o encadeamento dos eventos, o poder do Estado, a processualística do atos internacionais, enfim, uma ótica quase que jurídica da História.

Entretanto, ele havia aprendido também, com Capistrano de Abreu, a importância dos fenômenos sócio-econômicos, o peso do meio ambiente — a época é de um certo "determinismo geográfico" — e o da formação étnica na vida de uma nação (aqui é preciso mencionar que Calógeras nunca sucumbiu ao "cientismo" racial de muitos de seus contemporâneos). É bem verdade, como ressalta José Honório, que sua *Formação Histórica do Brasil* (1930) "costuma separar a parte econômica e social da parte político-administrativa" (Rodrigues, 1978: 140), mas não se deve esquecer que ele foi um dos primeiros a ingressar no terreno da "história econômica" com *A Política Monetária do Brasil*, elaborado às pressas em 1910 a pedido do governo brasileiro para atender a recomendação feita pela Terceira Conferência Internacional Americana (Calógeras, 1960). Em que pese, no entanto, todos os méritos de *La Politique Monétaire du Brésil*, essa reconstituição extremamente bem cuidada das várias etapas da história econômica do País, sobretudo em suas dimensões financeira e monetária, apresenta um caráter essencialmente político, quando não administrativo, com uma extensa compilação de tabelas de taxas cambiais, empréstimos de reconversão, decretos de emissão etc.

Em todo caso, estamos ainda no terreno da história tradicional, bem diferente daquela que seria inaugurada, na década de 30, por intelectuais de formação tão diversa como Caio Prado Júnior (*Evolução Política do Brasil*, 1933), Gilberto Freyre (*Casa-Grande e Senzala*, 1934) ou Sérgio Buarque de Holanda (*Raízes do Brasil*, 1936). Em todos eles há uma preocupação com o que poderíamos chamar de "história total", sem categorias estanques ou distinções claras entre cultura, sociedade, economia e política. Com Calógeras, predomina ainda a vertente clássica, aquela da história política "liberal", ao estilo de um Macaulay ou de um Gardiner.

Seja como for, Calógeras é o primeiro "sistematizador" da história das relações internacionais do Brasil, o primeiro a pensar de forma unificada (ainda que não integrada) o itinerário da nacionalidade brasileira em sua dimensão internacional. Como ressaltou o embaixador João Hermes em sua introdução à nova edição, "Anteriormente a Calógeras, (...) nenhum autor brasileiro tratou, com espírito científico e dentro de uma visão geral, de nossa história diplomática" (Pereira de Araujo, 1989a: xiv). E como bem indicou o professor Amado Cervo: "Depois de Calógeras (...) fazer história das relações internacionais do Brasil não seria mais um trabalho para diletantes" (Cervo, 1992a). Segundo esse historiador, "Sua obra merece um estudo que venha definir-lhe o método, mas é certo que situava-se à frente da história historicizante que então se fazia em todo o mundo".

Com efeito, ele praticou uma "história política total" com pleno conhecimento de causa, produzindo uma obra de referência — mas não certamente um compêndio didático — que permitiria embasar novas tentativas de interpretação por gerações ulteriores de historiadores. Depois dele, na interpretação do mesmo historiador, floresceria uma "história diplomática à brasileira", conservando, "em certa dosagem, os traços que sua congênere

ostentava em todo o mundo — nacionalista, superficial, fatual, carente de explicação, restrita à descrição das aparências diplomáticas. Avançou, por outro lado, em termos de objetividade, isenção e complexidade dos fatores explicativos" (Cervo, 1992a).

A marca registrada de Calógeras é a interpenetração da política interna com a externa, sem que se possa distinguir muito bem se todos os fatores propriamente nacionais alinhados por ele apresentam efetivamente uma influência sobre eventos ou processos na vertente externa. Segundo uma imagem traçada por Alceu de Amoroso Lima, assim como Clausewitz considerava a guerra a continuação da política por outros meios, Calógeras parece considerar, "com razão, a política externa como sendo um prolongamento da política interna" (Athayde, 1934: 127).

Calógeras, ao produzir obra grandiosa, foi também excessivamente modesto, ao falar da "insuficiência da realização" e dos "defeitos e falhas" de sua "primeira tentativa". Ainda assim, considerou que seu trabalho poderia servir de "tela para futuras correções". Mais do que isso, ao refazer todo o percurso da formação da nacionalidade brasileira nos mais de quatro séculos de História que cobre seu trabalho, ele tornou-se a base indispensável sobre a qual passaram a assentar os estudos ulteriores de relações internacionais do Brasil. Depois de Pandiá Calógeras, foi possível continuar a estudar a política externa do Brasil por "outros meios", isto é, novos métodos, novas abordagens e mesmo um novo universo historiográfico, que se beneficiou da revolução metodológica e mental intoduzida pela escola dos *Annales*. Ainda assim, no panteão dos nossos historiadores, ele continuará sendo, com todo o seu fatualismo, o "Clausewitz" das relações internacionais do Brasil.

As elites bem comportadas: Hélio Vianna

Depois de Calógeras, os diplomatas e historiadores que se dedicaram ao estudo da política externa do Brasil abordaram períodos históricos mais limitados, espaços geográficos mais restritos ou temas políticos mais específicos, versando geralmente sobre problemas de fronteiras ou sobre questões diversas da diplomacia imperial. Nesse quadro, merecem registro algumas obras de história política, em primeiro lugar a síntese geral da política externa brasileira realizada por Renato de Mendonça, que na verdade cobre mais o período colonial e chega tão somente ao reconhecimento da Independência (Mendonça, 1945). José Antonio Soares de Souza produziu diversos estudos monográficos sobre o período monárquico e a questão do Prata em particular (Souza, 1952). O diplomata Teixeira Soares também se ocupou da mesma problemática e do problema da formação das fronteiras (Soares, 1955). Em todos eles há uma racionalização intrínseca a respeito dos "acertos" da política imperial e sobre a inexistência, por exemplo, de alternativas diplomáticas ao quadro de conflitos na região platina.

Essas obras eruditas destinavam-se contudo a um público restrito, geralmente formado pelos demais historiadores ou pelos próprios profissionais da carreira diplomática. O Instituto Rio Branco (IRBr), que começou a funcionar em 1946, começou a organizar cursos de formação ou aperfeiçoamento de diplomatas, para os quais foram convidados alguns desses eminentes historiadores, muitos deles dedicados igualmente à instrução de oficiais militares nos Estados-Maiores das Forças Armadas. Os historiadores José Honório Rodrigues e Hélio Vianna e o geógrafo Carlos Delgado de Carvalho foram alguns desses muitos intelectuais de renome que abrilhantaram os cursos do IRBr entre finais da década de 40 e princípios dos anos 60. O esforço de sistematização permitiu, em cada um desses casos, a elaboração de "notas de curso" que puderam ser ulteriormente transformadas em trabalhos independentes, dos quais apenas os dos dois últimos lograram alcançar publicação comercial, ambos intitulados *História Diplomática do Brasil*. São esses volumes, precisamente, que constituiram a matéria-prima educacional para gerações sucessivas de diplomatas brasileiros.

O primeiro a vir a lume foi o *História Diplomática do Brasil* de Hélio Vianna, trabalho baseado em um curso sobre *História das Fronteiras do Brasil* (ministrado em 1947 e publicado pela Biblioteca Militar em 1949) e completado por texto sobre história diplomática resultante de curso de aperfeiçoamento no IRBr em 1950. A primeira edição, há muito esgotada, foi publicada pelas Edições Melhoramentos em 1958, sendo ulteriormente acoplada, em sua 2ª edição, a outro trabalho do autor, *História da República*, esta por sua vez destacada da *História do Brasil*.

História Diplomática do Brasil é, antes de mais nada, uma obra híbrida, pois que retoma trechos inteiros do *História das Fronteiras*, logrando contudo uma certa unidade temática e de tratamento linear sobre os principais eventos das relações internacionais do Brasil desde os descobrimentos até o problema cubano em 1961, com ênfase, evidentemente, nos diversos processos de fixação de limites com os vizinhos países sul-americanos (Vianna, s.d. [1961?]). A posição conservadora do autor, e mesmo francamente de direita (tinha pertencido ao movimento integralista, desde seu início e assumido posição de escriba nas publicações ligadas a essa corrente), reflete-se claramente nesta obra, que opera, nas mais diferentes passagens, uma justificação integral da política oficial a cada momento de nossa história política.

Nesse particular, Hélio Vianna preservou uma tradição que vinha da primeira metade do século e que já estava francamente em decadência a partir dos anos 50. Com efeito, como indica um estudioso, "Até os anos 30, os historiadores da região [América Latina] assumiram como dever patriótico a determinação das causas nacionais para justificar os conflitos regionais, a busca de argumentos para defesa dos limites nacionais, das soberanias e dos regimes. Nisso os latino-americanos não foram nada originais, porquanto a apologética da conduta externa do país figurava como padrão

de interpretação da história diplomática que se fazia em todo o mundo até então e mesmo depois" (Heredia, 1988).

Esse adesismo de princípio, levado ao extremo em suas diversas obras didáticas para o ensino médio, não impediria, no entanto, que o autor da *História Diplomática do Brasil* lograsse resultados significativos em termos de informação fatual e de periodização. Os 26 capítulos dessa obra guardam um saudável equilíbrio entre a leitura política dos principais eventos das relações exteriores do Brasil e a descrição detalhada de todos os problemas de fronteiras, desde a competição luso-espanhola no Rio da Prata até o estabelecimento de tratados de limites com os vizinhos amazônicos. Como na obra homônima de Delgado de Carvalho, o trabalho de Hélio Vianna também se socorre de diversas citações de especialistas ou de documentos oficiais, mas as transcrições, em menor número, estão incorporadas ao próprio texto.

O tom geral do livro de Vianna é obviamente parcial, em favor das elites dirigentes e da própria política externa oficial nos diversos episódios que marcaram as intervenções brasileiras nos problemas da bacia do Prata. Não há propriamente lacunas no tratamento das relações interestatais com os vizinhos da América do Sul, mas, um grande vazio subsiste em relação à dimensão econômica e social do relacionamento internacional do Brasil. Os tratados de comércio, com exceção do inglês de 1810, não são sequer mencionados e a questão do tráfico é tratada tão simplesmente sob o ângulo das relações com a Inglaterra, num quadro estritamente político-diplomático.

Em suma, o relato de Vianna está organizado em torno da atuação das chancelarias, como todo manual de história política tradicional. O livro termina, como seria o caso também com o de Delgado de Carvalho, com uma menção à Operação Pan-Americana, iniciativa multilateral regional tomada pelo governo do presidente Juscelino Kubitschek, com escassos resultados práticos. Mas, à diferença de Delgado, Hélio Vianna dá muito maior ênfase aos episódios da história colonial e independente monárquica do que ao período republicano contemporâneo, que constitui o essencial da contribuição inovadora do primeiro, cujo manual é um exemplo daquilo que os franceses chamariam de *histoire immédiate*. Nesse sentido, a supervalorização do legado imperial vincula diretamente Hélio Vianna a seus predecessores mais ilustres, como Varnhagen e Oliveira Lima. Em que pese, no entanto, seu estilo *démodé*, o manual de Vianna permanece como uma obra de referência básica para a reconstituição linear dos principais episódios das relações políticas internacionais da nacionalidade brasileira.

O fatual de qualidade: Delgado de Carvalho

História Diplomática do Brasil é, antes de mais nada, um manual didático extremamente útil ao estudioso que deseje adquirir uma visão ampla das relações exteriores do Brasil em quatro séculos de história, com especial ênfase no período contemporâneo. Como *textbook*, ele cumpre de ma-

neira amplamente satisfatória esse papel de **informação fatual** sobre os eventos e processos que marcam a inserção internacional do Brasil, inclusive com uma utilíssima transcrição de trechos selecionados ("Excerpta") dos autores mais significativos que escreveram sobre as relações exteriores do Brasil (Delgado de Carvalho, 1959).

O que mais chama a atenção nessa obra é, contudo, sua atualidade, já que todo o passado colonial português, normalmente valorizado nas obras históricas dos autores tradicionais, recebe apenas um tratamento introdutório com a modesta extensão de 19 páginas. Todo o resto é Brasil independente e mais da metade dedicado ao Brasil República. O próprio Delgado justifica em seu preâmbulo essa preferência: "A meu ver, é uma falha inexplicável dos nossos atuais programas secundários de atribuir à história dos portugueses no Brasil, dito 'período colonial', uma importância e desenvolvimento equivalente aos nossos 67 anos de Império e 70 anos de República" (p. xviii).

Delgado faz uma opção pela contemporaneidade, às vezes até pela atualidade mais imediata, como é o caso da Operação Pan-americana, iniciativa conduzida pela diplomacia imaginativa de Juscelino Kubitschek e que estava ainda se desenvolvendo no momento mesmo do fechamento do livro. Com todo o seu imediatismo, o livro de Delgado ainda assim se ressente de uma dispersão metodológica no tratamento dos diversos temas selecionados. O texto é conciso no desenvolvimento da história colonial, bastante equilibrado no tratamento do período imperial (nove capítulos ao todo, inclusive um "econômico" sobre os tratados de comércio) e relativamente insatisfatório na abordagem do período republicano, em que pese a riqueza e a diversidade da informação.

O período republicano é tratado mais em função dos **problemas** da política externa oficial (reconhecimento da República, intervenção estrangeira na revolta de 1893, fronteiras), do que no seguimento de uma **história diplomática** ou de uma análise das **relações internacionais** do Brasil. As políticas externas dos governos republicanos são examinadas num único capítulo: "Rio Branco, Chanceler da Paz e seus Sucessores", o que se revela inadequado em razão da complexidade dos problemas em cada época, sobretudo no período varguista. Basta dizer que as relações internacionais do Brasil entre 1913 e 1959 estão em grande parte comprimidas nas últimas 20 páginas desse capítulo, mas segundo uma abordagem essencialmente biográfica dos fatos mais relevantes desse longo período, como se a política externa dos "sucessores" de Rio Branco tivesse sido realmente determinada pelas orientações pessoais de cada um dos chanceleres.

Em todo caso, a abordagem pelas **questões relevantes** continua pelo resto do livro: a doutrina Monroe e as intervenções, o pan-americanismo acadêmico (na verdade um importante capítulo, cobrindo o desenvolvimento **jurídico** do pan-americanismo e depois uma série de grandes temas de nossa política exterior regional), os Estados Unidos e as repúblicas latinas (de fato as relações Brasil-Estados Unidos) e o isolacionismo e as guer-

ras mundiais (tratando inclusive do problema da Liga das Nações). O enfoque é quase sempre político, segundo a visão da história tradicional, com uma descrição da política das chancelarias e algumas (raras) pinceladas sobre os problemas econômicos envolvidos. Mas, não há, propriamente, um tratamento adequado da política externa oficial no **contexto** de um país agro-exportador, em **processo** de industrialização e ocupando uma **posição marginal** na macroestrutura política mundial.

A obra de Delgado de Carvalho é preciosa pelo que tem de acúmulo de fatos históricos, mesmo se muitos outros estão completamente descurados, como, por exemplo, as grandes conferências econômicas do pós-guerra, de Bretton Woods às rodadas do GATT, passando pela conferência de Havana e as reuniões econômicas e comerciais pan-americanas, mencionadas apenas *en passant*. Os fatos ou processos de tipo propriamente econômico, como as correntes de comércio, o esforço industralizador e outros, perdem-se no emaranhado de acontecimentos **políticos** que recheiam — ou ocupam plenamente — o livro.

O livro de Delgado de Carvalho é uma mina de informações de boa qualidade para todo aprendiz de diplomata, bem como para o estudioso principiante da política exterior do Brasil. O pesquisador profissional poderia fazer, é verdade, sérias objeções ao método de Delgado: ele encontrará ali apenas um ordenamento dos fatos, mais do que dos processos, de nossa história diplomática e de toda forma não terá, como se disse, qualquer inserção desses fatos numa trama mais ampla das relações internacionais do Brasil, sobretudo em sua vertente econômica externa. As limitações do livro se devem exatamente a seu caráter eminentemente didático, derivado de notas de aulas proferidas na academia diplomática. Suas qualidades são a de uma primeira sistematização da história diplomática do Brasil em função das grandes questões que ocuparam a atenção dos mandatários portugueses e das lideranças da nação independente. Em suma, trata-se de uma história "política" da política externa, com todas as qualidades e defeitos que tal gênero possa comportar.

Os problemas econômicos não são ignorados, mas mesmo sua abordagem recebe um tratamento essencialmente político. O capítulo sobre "comércio e navegação", por exemplo, comporta basicamente uma descrição das doutrinas econômicas então em voga e uma história da sucessão de negociações políticas entre a Inglaterra, por um lado, e Portugal e depois o Brasil, por outro, em torno das condições do comércio recíproco. A análise econômica, nesse caso, é dada pela pertinente transcrição de um trecho da *História Econômica do Brasil* de Caio Prado Júnior, onde se discute a dependência portuguesa em relação à Inglaterra.

Como se situa a *História Diplomática* de Delgado de Carvalho no conjunto dos (poucos) trabalhos que se dedicaram a analisar a política externa brasileira desde uma perspectiva mais ampla historicamente? Certamente em primeiro plano, mas com características próprias de conteúdo e método. O trabalho pertence claramente à categoria das "obras gerais", isto

é, os grandes esforços de síntese, mas seu escopo é mais modesto, ao pretender tão somente fazer uma síntese expositiva das grandes linhas evolutivas de nossa política externa e não avançar no terreno da pesquisa ou da elucidação de problemas complexos das relações exteriores do Brasil.

Em seu preâmbulo, Delgado menciona outros autores que trataram da história diplomática do Brasil, como Hélio Vianna, Teixeira Soares, Renato de Mendonça, Macedo Soares e Pedro Calmon, mas não menciona Pandiá Calógeras, apesar de que um excerto da *Política Exterior do Império* é transcrito no livro. Junto com a obra essencialmente fatual, e praticamente "oficial", publicada no ano anterior por Hélio Vianna, o livro de Delgado foi pioneiro no gênero "manual didático" em história diplomática, ocupando um espaço quase que exclusivo durante toda uma geração. É claro que não se pode, por exemplo, comparar seu manual à portentosa obra de Pandiá Calógeras, *A Política Exterior do Império*, que pertence a uma outra espécie — a reconstituição histórica profissional — do mesmo gênero acadêmico, mesmo se a pretensão de Calógeras foi a de superar os limites estritos da "história diplomática".

O livro de Delgado possui objetivos mais modestos, ainda que mais abrangentes, e não se destinava inicialmente senão à divulgação de material de estudo entre os alunos do Instituto Rio Branco. Sua publicação foi decidida graças a uma conjunção de esforços de diplomatas e historiadores, após que os originais do primeiro manuscrito foram perdidos pelo editor, em 1956. Ele tem o mesmo estilo inconfundível que Delgado costumava imprimir à suas demais obras: precisão, concisão, objetividade, num espírito propriamente cartesiano. Como ele mesmo diz em seu preâmbulo, "Não sendo obra de erudição, tentei apenas dar com clareza e sobriedade, evitando críticas e elogios, uma idéia de nossa situação internacional, salientando a continuidade política que caracteriza a nossa diplomacia" (pp. xviii-xix). Com efeito, onde Hélio Vianna distribui fartos elogios à inteligência e competência das lideranças políticas do Império e da República, justificando totalmente e concordando implicitamente com qualquer ação de nossa diplomacia, Delgado limita-se a expor os fatos, nada mais do que os fatos, inserindo aqui e ali alguns poucos comentários valorativos que em nada interferem no desenvolvimento da narrativa. A esse título, o livro de Delgado é insubstituível, ou quase.

Durante mais de três décadas, e mais exatamente até a publicação do trabalho dos historiadores Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno, o manual de Delgado constituiu leitura obrigatória de todo e qualquer estudioso da política externa e das relações internacionais do Brasil, em especial de turmas seguidas de vestibulandos e alunos do Curso de Preparação à Carreira Diplomática, mantido pelo Instituto Rio Branco do Ministério das Relações Exteriores.

A reorientação dos estudos de relações internacionais

A história diplomática tal como praticada por esses ilustres predecessores ficou de certa forma congelada no tempo, despertando provavelmente o mesmo gênero de críticas que aquelas detectadas por Sloane em finais do século passado e mencionadas no começo deste trabalho. Seus representantes mais ilustres passaram a ser acusados, por historiadores de esquerda, de conivência com a "versão oficial" e com uma interpretação "Estado-cêntrica" das relações externas do país. Segundo os críticos, esses trabalhos tinham concentrado-se, talvez em demasia, nos episódios propriamente políticos ou militares da ação diplomática governamental (isto é, negociações entre Estados, conflitos militares, conclusão de tratados, atuação das chancelarias etc.), em detrimento dos processos de natureza mais estrutural e de longo prazo que poderiam explicar ou dar sentido a determinadas escolhas fundamentais da Nação na frente externa. As gerações subseqüentes de pesquisadores universitários, a despeito da crescente produção voltada para as relações internacionais do Brasil nos últimos anos, como também da própria proliferação de cursos e instituições dedicadas a essa área, pouco fizeram nesse campo da sistematização de amplo espectro: ou criticaram, do ponto de vista político e metodológico, a abordagem *événementielle* desses pioneiros ou eximiram-se, tão simplesmente, do trabalho de produzir manuais alternativos.

Sem pretender repassar o conjunto das realizações nesse terreno, caberia ainda assim examinar alguns exemplos recentes que honram o gênero e prometem colocar sobre novas bases, senão o estudo das relações internacionais do Brasil, pelo menos esse gênero raro na historiografia nacional que é a história diplomática. A síntese e a culminação desse processo de realizações acadêmicas encontra-se, obviamente, no excelente trabalho de Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno, *História da Política Exterior do Brasil* (1992), cuja análise conclui o itinerário analítico conduzido neste trabalho.

Seria possível encontrar-se alguma linha condutora na produção acumulada nos últimos 30 anos? Um tema constante nos trabalhos acadêmicos dessa nova safra de pesquisadores é a tentativa de identificar as grandes linhas da política externa brasileira que influenciaram ou permitiram (ou não) a busca ou o atingimento da "autonomia nacional". Antes de qualquer outra consideração sobre a produção historiográfica nesse campo, temos de convir que, a exemplo das racionalizações sobre a ideologia do desenvolvimento operadas nos anos 50 e 60 por Alvaro Vieira Pinto e Candido Mendes, trata-se, obviamente, de objetivo acadêmico não de todo despojado de um certo parentesco intelectual com o idealismo hegeliano.

Ao introduzir, por exemplo, uma coleção de ensaios relacionados, de perto ou de longe, com essa temática, o embaixador Rubens Ricupero, professor de relações internacionais da Universidade de Brasília e de história das relações diplomáticas do Brasil no Instituto Rio Branco, afirma-

va claramente que "a idéia que impulsionou o curso foi a da História Diplomática como o cenário da realização progressiva e nunca inteiramente concluída da independência", vinculando ao pensamento de Vico essa "visão da História Diplomática como a edificação e a afirmação gradual da autonomia" nacional (Ricupero, 1989a: 12). A permanente afirmação e consolidação da independência e a busca do desenvolvimento econômico constituem, segundo esse profissional e especialista das relações internacionais do Brasil, os dois grandes objetivos permanentes da política externa brasileira; este segundo tema é, precisamente, objeto de outro trabalho do autor, sobre a diplomacia do desenvolvimento (Ricupero, 1989b).

Também Gerson Moura, um dos autores mais prolíficos no gênero história diplomática brasileira, não consegue desvincular a organização da matéria-prima bruta de seus trabalhos de pesquisa — de resto excelentemente bem conduzida — de algumas grandes noções que, por terem uma clara conotação "esquerdista", não são menos inspiradas, evidente ou implicitamente, na tradição hegeliana da História: sistema de poder, mercado capitalista, imperialismo. Este último conceito, por exemplo, já visualizado como categoria histórica concreta e no contexto das relações Brasil-EUA entre 1935 e 1942, seria resultante de uma certa "'astúcia da razão', que consciente e inconscientemente respondia às necessidades criadas pela lógica da reprodução ampliada do capital" (Moura, 1980: 183). Já em seus últimos trabalhos, o substrato hegeliano presente nos conceitos acima referidos é bem menos afirmado no desenvolvimento do discurso, mas permanece a categoria imanente "sistema de poder" (do centro hegemônico, é claro) como referencial básico para a avaliação da autonomia relativa do Brasil e de sua política externa, bem como das possibilidades e limitações da atuação brasileira no chamado sistema internacional de nações (Moura, 1990, 1991).

A questão da autonomia, ou da independência nacional, também está no centro, como se sabe, de muitos trabalhos do historiador José Honório Rodrigues (1963, 1965, 1966), muito embora ele não tenha tido tempo de formalizar suas idéias sobre a questão num trabalho de história diplomática propriamente dita. Sem embargo, ele deixou à posteridade notas detalhadas das aulas feitas em meados dos anos 50 no Instituto Rio Branco (Rodrigues, 1978: 169) que, devidamente coligidas pela família, poderão vir oportunamente à luz numa edição do Instituto Nacional do Livro (Pereira de Araujo, 1989a: xxiii).

Muitos outros estudiosos enfocaram igualmente a questão da autonomia relativa da política externa do Brasil em trabalhos de alcance parcial publicados desde então, muito embora o resultado deva ser mais exatamente vinculado ao campo "história das relações internacionais" do Brasil — ou mais simplesmente à disciplina ciência política — do que propriamente ao gênero "história diplomática". A produção acadêmica nesse setor não deixa tampouco de refletir com uma certa contemporaneidade as

grandes tendências da política externa brasileira, como não deixou de observar um diplomata voltado para as lides acadêmicas (Fonseca Jr., 1989).

Nessa categoria, mas sem o fio condutor da "autonomia nacional" aqui privilegiada, alguns bons trabalhos têm sido elaborados pelos próprios profissionais do ramo, muitos deles no âmbito do Curso de Altos Estudos do Itamaraty, outros editados de maneira independente pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), todos com o objetivo de divulgar a produção relevante de diplomatas dedicados a estudos históricos. Na primeira categoria, vale conferir, por exemplo, a tese de Valdemar Carneiro Leão sobre o comportamento do Itamaraty em face do debate na Constituinte de 1934 em relação à imigração japonêsa, que ganhou contornos políticos ao precipitar uma crise diplomática nas relações do Brasil com o Império do Japão (Carneiro Leão, 1990). Também nessa vertente, destaca-se o ensaio histórico de Synesio Sampaio Goes (1991), *Navegantes, Bandeirantes, Diplomatas*, que realiza uma discussão bastante bem fundamentada sobre o papel historicamente crucial desses três tipos de agentes na conformação do território brasileiro. No segundo grupo de publicações, ressaltem-se os capítulos elaborados por João Hermes Pereira de Araujo na obra coletiva *Três Ensaios sobre Diplomacia Brasileira*, cobrindo o itinerário histórico das relações internacionais do Brasil, da "herança colonial" ao Barão do Rio Branco (1989b).

Vários outros diplomatas, trabalhando igualmente numa perspectiva acadêmica, produziram artigos, dissertações ou teses de história diplomática, cobrindo aspectos e períodos diversos das relações exteriores do Brasil. Mencione-se, a título de exemplo, a excepcional dissertação de mestrado (praticamente uma tese de doutorado) sobre a política do Império brasileiro para as repúblicas sul-americanas do Pacífico, apresentada por Luís Cláudio Gomes Santos (1990), que cobre o conjunto dos temas de negociação diplomática — e não apenas limites e navegação fluvial — entre o Brasil e aqueles países durante o Império. Em ensaio histórico sobre a formação da diplomacia permanente na época dos descobrimentos, Almeida (1991a) focaliza, por sua vez, o impacto das relações internacionais na constituição da nacionalidade brasileira.

Numa categoria já claramente teórica, situa-se o denso ensaio de José Antonio de Macedo Soares (1992), *História e Informação Diplomática*, que não aborda propriamente as relações internacionais do Brasil mas, sim, as formas pelas quais os diplomatas valem-se dos métodos da História para coletar, processar e disseminar a informação relevante no trabalho profissional. Finalmente, uma discussão dos problemas metodológicos relativos ao estudo das relações internacionais do Brasil foi oferecida pelo próprio autor, em trabalho que pretende lançar as bases de um estudo global nessa área especializada (Almeida, 1991b).

A questão está em saber se os novos pesquisadores saberão superar as dicotomias muito facilmente construídas nas academias (liberalismo vs. nacionalismo, autonomia vs. dependência) para fazer uma interpretação

mais elaborada das relações internacionais do país, colocando em jogo não apenas os modelos teóricos fornecidos pelos intelectuais de gabinete, mas, sobretudo, os limites impostos pelo real à ação dos estadistas e diplomatas na frente externa. Depois de uma primeira geração de historiadores-diplomatas, no período do Império, seria certamente muito bem-vinda a disseminação de diplomatas-historiadores em nossa época, de molde a permitir uma síntese eficiente das virtudes respectivas de paciência investigadora e realismo operacional da academia e da diplomacia. O que se poderia definir como "pensamento brasileiro em política internacional", como atestam trabalhos recentes nesse terreno (Cavalcante, 1991), já é suficientemente rico e complexo para permitir esse "bridge-building" entre as duas instituições.

O ideal desenvolvimentista: Cervo e Bueno

Em que pese, portanto, a crescente produção no campo das relações internacionais do Brasil, o fato é que fazia falta, em nosso país, uma história diplomática digna desse nome: afinal de contas tanto a *História Diplomática* de Hélio Vianna como a obra homônima de Delgado de Carvalho datavam de finais dos anos 50. O embaixador Ricupero chegou a escrever, em 1989, uma nova introdução à obra de Delgado de Carvalho, que deveria ser relançada em edição fac-similar pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, do MRE, mas que por motivos diversos não foi publicada. O ex-professor de História das Relações Diplomáticas do Brasil do IRBr escrevia então: "Trinta anos após seu aparecimento, a *História Diplomática do Brasil*, de Carlos Delgado de Carvalho, continua a não ter substitutos ou alternativas" (Ricupero, s.d. [1989]: 1), o que, considerando seu caráter essencialmente didático e a compilação de textos ali feita, não deixa de ser verdade ainda hoje, em que pese o aparecimento da obra de Amado Cervo e Clodoaldo Bueno. Assim, até o surgimento do manual desses dois historiadores, os estudiosos profissionais (acadêmicos e diplomatas) ou mesmo os simples diletantes da política externa brasileira foram obrigados a uma longa travessia do deserto.

Como se situa a *História da Política Exterior do Brasil* no conjunto da historiografia brasileira? Duas primeiras constatações devem ser feitas: a obra preenche indiscutivelmente uma lacuna bibliográfica e seu aparecimento renova a metodologia dos estudos de relações internacionais do Brasil. Para aqueles que, durante o espaço de mais de uma geração, foram embalados pelo estilo "bem-comportado" de Hélio Vianna ou de Delgado de Carvalho, a publicação de um novo manual de referência nesse terreno pouco explorado da história diplomática aparece como um oásis refrescante num imenso deserto historiográfico frequentado tão somente por alguns poucos donos de caravanas (os historiadores tradicionais) e muitos nômades das mais diversas cores ideológicas (os jovens pesquisadores acadêmicos).

A história diplomática "tradicional" — que sempre havia primado pelo "oficialismo" e pelo "bom-caratismo" de seus ilustres autores — cumpriu um papel útil enquanto o Brasil não dispunha de outra história senão a governamental, isto é, aquela que se comprazia em descrever as ações dos mandatários como encarnação legítima da vontade popular e como correspondendo fielmente aos interesse da nação. José Honório Rodrigues foi o primeiro *pourfendeur* dessa tradição "elitista", ao denunciar, com todas as letras, as diversas variantes da história "oficial" do país, em contraposição ao que ele considerava como a verdadeira história "social" e "política" da Nação, isto é, o itinerário de lutas e conflitos populares em torno dos grandes objetivos nacionais, sempre desconsiderados ou traídos pelas classes dominantes.

Nossos dois autores podem ser colocados na continuidade histórica de José Honório Rodrigues, ao recusar a simples linearidade descritiva da historiografia oficial, enfatizando ao contrário as grandes linhas de ação da política externa brasileira enquanto instrumento do desenvolvimento (ou do atraso) nacional, o que equivale a dizer, da autonomia da Nação. Com efeito, para José Honório Rodrigues, a história diplomática "investiga e relata a defesa dos direitos nacionais e as relações econômicas, sociais e políticas que se codificaram em tratados e convenções", afirmando ainda que "se as relações diplomáticas não se esgotam no manejo das coisas políticas, e envolvem, sobretudo hoje, os negócios econômicos, então, capítulo dos mais importantes da história diplomática seria o que narrasse as missões comerciais e o intercurso mercantil" (1978: 169 e 174).

Amado Cervo e Clodoaldo Bueno, como pesquisadores profissionais e treinados no manejo tanto dos arquivos diplomáticos quanto nos dos poderes executivo e legislativo, estavam mais do que credenciados para prosseguir essa tradição econômica e social da historiografia brasileira e dar assim início ao que poderiamos chamar, desde já, de "nova história diplomática". Amado Luiz Cervo, pesquisador do CNPq e professor titular de História das Relações Internacionais do Departamento de História da Universidade de Brasília, é um dos representantes mais típicos das novas correntes da pesquisa universitária, combinando o rigor na consulta às fontes primárias a um tratamento propriamente "social" (no seu sentido amplo, isto é, compreendendo também os aspectos políticos e econômicos) da história diplomática, considerada como parte integrante da história "global" do país. É dele o primeiro trabalho exaustivamente documentado sobre o importante papel do Parlamento na condução das relações exteriores do Brasil, ao desvendar, em *O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores* (1981), o envolvimento do Legislativo na formulação, implementação e controle da política externa durante o período monárquico. É dele também o mais recente *Relações Históricas entre o Brasil e a Itália: o papel da diplomacia* (1992b), um excelente "racconto storico" sobre os altos e baixos do relacionamento bilateral, sobretudo do ponto de vista dos homens que o fizeram.

Sua tese de pós-graduação, *Contato entre Civilizações*, consistiu de um estudo original sobre a conquista e colonização espanholas das Américas (1975).

Mais recentemente, Amado Cervo produziu uma excelente síntese sobre as relações exteriores do Brasil independente, publicada na revista italiana *Relazione Internazionali* (1992c). Uma avaliação da bibliografia brasileira nesse campo foi ultimamente elaborada para a *Revista Interamericana de Bibliografia* (1992a), enquanto que um resumo de seu itinerário acadêmico-bibliográfico foi apresentado em "Memorial" (1992d) elaborado para a obtenção do título de professor titular, já referido, em junho de 1992, onde também pode ser encontrada uma crítica fundamentada das concepções tradicionais da "história diplomática". Grosso modo, Amado Cervo identifica quatro modelos para o estudo das relações internacionais do Brasil, seguindo uma periodização histórica que não destoa muito das cronologias normalmente adotadas nos livros de história política:

a) de 1808 e 1822/28 até 1844: "concessões sem barganha", que, como a própria caracterização indica, corresponde a um exercício de não-afirmação dos interesses próprios do Brasil emergente;
b) de 1844 a 1889: "leitura complexa do interesse nacional", período durante o qual se constitui o Estado nacional, relativamente autônomo e forte, mas que atua apenas "pelo alto", representando a fração organizada da sociedade brasileira;
c) de 1889 a 1930: época dos "grandes alinhamentos", na qual a aliança com os EUA, a defesa dos interesses do café e o pan-americanismo imprimem sua marca à política externa; e
d) de 1930 até hoje: "nacional-desenvolvimentismo", período extremamente rico em experimentos políticos e econômicos, mas no qual o "nacionalismo-desenvolvimentista" convive ou se alterna com o "liberalismo-associado", no qual se ensaia um projeto nacional próprio, mas ao cabo do qual se constata que o Brasil renunciou a uma "política de poder" (Cervo, 1992e).

Clodoaldo Bueno, por sua vez, já tinha assinado com Amado Cervo um utilíssimo (ainda que breve) livro de *haute vulgarisation* sobre *A Política Externa Brasileira* (Cervo-Bueno, 1986), uma espécie de ensaio geral à obra mais completa que eles iriam começar a produzir logo em seguida. Professor titular do Departamento de História da Unesp (Campus de Marília), ele também acumula uma respeitável bibliografia nos campos da história econômica, da história diplomática e das relações internacionais do Brasil. Seu trabalho de mestrado (1974), a dissertação doutoral (1977) e a tese de livre-docência (1984a) tratam da política exterior republicana entre 1889 e 1910, enquanto muitos de seus artigos de pesquisa enfocam a questão das relações Brasil-Argentina ou as preocupações da diplomacia brasileira com a região platina nesse período (1981, 1982, 1984b, 1986, 1886/87, 1992).

Na elaboração de uma nova metodologia para o estudo da política exterior do Brasil, os dois autores operaram, antes de mais nada, uma reorientação da ênfase conceitual em que se basearam até aqui os estudos nessa

área, deslocando o eixo analítico da tradicional "história diplomática" — e, portanto, privilegiando excessivamente as "relações entre Estados" — para o terreno mais amplo das "relações internacionais" da Nação, em seu conjunto, englobando, assim, os processos econômicos e as forças sociais em ação no caso brasileiro.

Os autores dão maior atenção aos processos de natureza estrutural que sustentam a trama das relações internacionais do Brasil, buscando seus fundamentos nas chamadas "forças profundas" da História, para retomar o clássico conceito introduzido pelo historiador Pierre Renouvin. Eles explicitam seus objetivos da seguinte forma: "consolidar o conhecimento elaborado sobre as relações internacionais do Brasil e revestir a síntese resultante desse esforço com uma nova interpretação histórica" (Cervo-Bueno, 1992: 10). Vejamos rapidamente, numa apresentação sumária, como foram cumpridas essas duas metas.

A "consolidação do conhecimento" é realmente impressionante: são mais de 400 páginas de exposição rigorosa sobre as grandes tendências de nossa política externa, de 1822 ao final dos anos 80, com um tratamento sistemático dos grandes problemas estruturais e uma apresentação criteriosa dos fatos que dão sentido a cada conjuntura histórica particular. A base desse trabalho monumental: mais de 340 títulos de obras diretamente relacionados com o objeto da pesquisa, cuidadosamente referenciadas em cada capítulo. A organização do trabalho entre os dois autores evidencia uma divisão do trabalho segundo o princípio das "vantagens comparativas": Amado Cervo, um especialista do período imperial, responsabilizou-se pela primeira parte, sobre a "conquista e o exercício da soberania", que vai de 1822 a 1889. Clodoaldo Bueno trata do longo período republicano até o golpe de 1964, resumindo-o sob os conceitos de "alinhamento" e de "nacional-desenvolvimentismo". Amado Cervo, finalmente, retoma a pluma para a descrição do período recente, pós-64, caracterizado em política externa como o de um "nacionalismo pragmático".

As conclusões dos autores, por sua vez, são um testemunho da "nova interpretação histórica" que eles procuraram oferecer: a política externa, num país como o Brasil, tem um caráter supletivo, dados os condicionamentos objetivos e a vontade política (ou sua ausência) que atuaram no processo de desenvolvimento nacional nestes últimos duzentos anos. Em outros termos, os avanços ou atrasos desse processo estão mais bem correlacionados com as fases de expansão ou mudança no sistema capitalista do que com um projeto nacional de desenvolvimento dotado de uma política internacional coerentemente aplicada pelas elites ao longo do tempo. Estamos longe, como se vê, da visão triunfalista dos autores tradicionais.

Um único problema suscita essa síntese, tão densa quanto honesta intelectualmente, da política exterior do Brasil nos últimos 170 anos. Ele se refere a uma questão de ordem propriamente metodológica, a saber, o monitoramento da política exterior segundo a visão hegeliana, acima referida, acompanhando o desenrolar da História segundo uma idéia-guia, não

necessariamente pré-concebida, mas indisfarçavelmente concebida a posteriori, no caso, a busca incessante do desenvolvimento econômico e o papel do Estado nesse processo.

Nesse particular, a primeira questão a ser colocada pelo observador isento é a de saber se, efetivamente, a política exterior brasileira pode ser tida, uniformemente ao longo da história independente do país, como um instrumento diplomático do desenvolvimento nacional. O que está em jogo aqui é a legitimidade de uma abordagem que coloca a ação externa do Estado em relação direta com resultados eventualmente alcançados na esfera do desenvolvimento material da nacionalidade, ou seja, fazer da política exterior um elemento funcional do progresso econômico e social do país.

O problema está bem colocado no já citado texto do "Memorial" defendido por Amado Cervo: "buscou-se desvendar o caráter funcional da política exterior, tendo em vista responder à seguinte pergunta: de que forma e em que intensidade [a política exterior do Brasil] serviu de elemento propulsor ou de elemento obstrutor do moderno processo de desenvolvimento nacional". Esta foi certamente a pergunta que guiou a elaboração do livro, mas a resposta, aparentemente, já estava implícita na pesquisa dos dois autores: "A política exterior do Brasil foi antes de tudo a expressão de uma economia política" (1992d: 20).

Sem pretender afirmar que esse tipo de "história diplomática" representa a continuição do materialismo histórico por outros meios, cabe contudo especular sobre a validade metodológica desse tipo de abordagem: as decisões, atitudes e posturas assumidas pela política externa oficial, ao longo dos últimos 150 anos, são compreendidas no processo histórico de desenvolvimento econômico e social da Nação, ainda que se lhes conceda um grau de autonomia conjuntural ou episódica, segundo o modelo bem conhecido proposto por Renouvin e Duroselle na famosa "introdução" ao estudo das relações internacionais (Renouvin-Duroselle, 1964: 1-4).

Mesmo reconhecendo, expressamente, o "caráter supletivo" da política externa para os objetivos mais amplos do desenvolvimento nacional, como afirmado aliás pelos autores, deve-se indagar se a tese da diplomacia "funcional", ou seja, instrumental para o desenvolvimento nacional, encontra confirmação na história concreta do País. A conceituação é provavelmente verdadeira para este século, a partir dos anos 30 e sobretudo dos 50, mas encontraria sérias dificuldades qualquer tentativa de estendê-la para o século XIX. Daí a dificuldade em se aceitar uma precoce vocação "desenvolvimentista" ou, melhor dito, "industrializante", nas supostas tarifas "protecionistas" propostas por Alves Branco em meados do século passado. O "projeto 1844", como o designa Amado Cervo, "significava a autonomia do Estado, tanto em relação aos interesses internos da classe fundiária quanto aos interesses externos do capitalismo industrial" e se vinculava à idéia "de se construir uma potência econômica" (pp. 66-67). Mas, apesar do Estado contar com "força suficiente para sustentar o projeto

revolucionário de 1844, preferiu acomodar-se a uma situação que lhe pareceu confortável sob todos os aspectos" (p. 70).

O problema conceitual estaria em saber se, o modelo de desenvolvimento econômico observado nos últimos sessenta anos de industrialização brasileira, inclusive no que se refere ao papel protagônico do Estado, pode efetivamente ser transposto para o século XIX. Sem querer discutir essa problemática, nos contentariamos em lembrar que a formulação explícita da teoria protecionista acabava de receber um apoio teórico na obra de Friedrich List — cujo *Sistema Nacional de Economia Política* data de 1841 — e que a maioria dos países, desatenta para as necessidades da "indústria infante", manipulava os níveis tarifários mais para fins fiscais do que protecionistas.

A argumentação de Amado Cervo é, sem embargo, poderosa e convincente, apoiada, como se sabe, num conhecimento perfeito das fontes parlamentares do regime imperial. Restaria, assim, admitir a validade de um *parti pris* de princípio, do pesquisador, em favor do protecionismo contra o liberalismo mimético de nossas elites e concluir que, efetivamente, a renúncia ao "projeto revolucionário" de 1844 nos condenou ao atraso e ao subdesenvolvimento. Uma dúvida, porém, permanece: teria sido o sistema tarifário, na ausência de outras condições sociais e institucionais favoráveis — entre as quais o regime de trabalho e a educação de massa — capaz de sozinho sustentar um processo industrializador?

A diplomacia "instrumental" encontra porém plena legitimidade conceitual em nosso próprio século. Uma simples citação de Clodoaldo Bueno ilustra esse ponto: "O nacional-desenvolvimentismo, nítido a partir da gestão de JK, passou a informar e a ser, portanto, a chave para a compreensão das relações internacionais do Brasil. Com as ressalvas de detalhes e de ênfase, de avanços e recuos, assim tem sido a política exterior do Brasil desde a segunda metade da década de 50 até os nossos dias" (p. 256).

Mais interessante, na obra de Cervo e Bueno, é a recusa da chamada "teoria da dependência", que contaminou bom número de trabalhos acadêmicos nas últimas duas décadas. Realmente, a alegada conivência das elites com um projeto de dominação externa não encontra fundamentos empíricos, a não ser ao nível do anedótico. Cabe, aliás, reconhecer, de um modo geral, a honestidade intelectual dos autores na apreciação das diferentes fases das relações exteriores do Brasil, mesmo quando se justifica a crítica da "americanização" ou do "alinhamento" da política externa oficial, ou mesmo a ausência, entre 1912 e 1930, de um projeto de política exterior claramente formulado e com estratégias de implementação. Em suma, trata-se de obra sólida, apoiada em extensa pesquisa primária (embora referida muito sumariamente na Introdução) e consolidando o essencial da produção bibliográfica acumulada na comunidade acadêmica nas últimas duas ou três décadas.

Tanto o público leigo como os profissionais do ramo, assim como os graduandos em História e os que se preparam para pesquisas mais apro-

fundadas nesse campo, certamente retirarão enorme proveito de uma leitura cuidadosa da obra de Amado Cervo e Clodoaldo Bueno, muito embora o primeiro, na parte relativa ao período imperial, tenha uma tendência a supor um conhecimento prévio dos fatos históricos mais gerais relativos à política internacional do Brasil que não parece ser o caso entre as gerações mais jovens. Quanto aos próprios diplomatas, ou pelo menos aqueles mais diretamente ligados aos "decision-making circles" das últimas administrações, eles provavelmente receberão com algumas reservas alguns desenvolvimentos relativos ao período recente, o que certamente tem a ver tanto com a existência de diversos dossiers ainda abertos (relações com a potência hegemônica, negociações econômicas multilaterais, integração regional etc), como com a dificuldade de acesso, ao pesquisador externo, a material primário politicamente relevante ou sensível.

Para concluir, não há como evitar, em relação a essa obra, os conhecidos chavões das resenhas declaradamente encomiásticas: essencial, indispensável, fundamental mesmo, com a diferença de que, nesse caso, os adjetivos são plenamente justificados. Se talvez não se possa dizer, peremptoriamente, que se encontra finalmente disponível **a** história diplomática definitiva da historiografia brasileira, passamos a contar, ao menos, com **uma** história da política exterior que faz plenamente jus a esse título. Na ausência de novas tentativas no futuro próximo, trata-se do manual de referência para este final de século.

Bibliografia

ALMEIDA, Paulo Roberto de (1991a). "1492 e o nascimento da moderna diplomacia", *Revista Brasileira de Política Internacional* 34 [135/136]: pp. 35-55.

—— (1991b). "Relações internacionais do Brasil: introdução metodológica a um estudo global", *Contexto Internacional* 13 [2]: pp. 161-185.

ATHAYDE, Tristão de (1934). In *Pandiá Calógeras na opinião de seus contemporâneos*. São Paulo: Tip. Siqueira, p. 127, citado por Pereira de Araujo (1989a), *op. cit.*, p. xxvi.

BARROS, Alexandre (1985). "El estudio de las relaciones internacionales en Brasil" in Rubén M. Perina (org.), *El estudio de las relaciones internacionales en America Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, pp. 49-69.

BUENO, Clodoaldo (1974). *Terceira Conferência Internacional Americana no Rio de Janeiro (1906)*. Dissertação de Mestrado em História, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, 07/08/74.

—— (1977). *Comportamento da economia e política exterior do Brasil (1905-1907)*. Tese de Doutorado em Ciências Humanas (História Econômica), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, 31/05/77.

—— (1980). "História das relações internacionais: conceituação e fontes", *Memória da II Semana da História*. Franca: Universidade Estadual Paulista, 24 a 28-XI-1980, pp. 117-127.

—— (1981). "A imprensa como fonte para o estudo do rearmamento naval brasileiro (1904-1907): exemplos ar-

gentinos. (estudo preliminar)", *Memória da III Semana da História*. Franca: Universidade Estadual Paulista, 17 a 21-VIII-1981, pp. 37-45.

—— (1982). "O rearmamento brasileiro e a rivalidade Brasil-Argentina em 1906-1908", *História* 1: pp. 21-35.

—— (1983). "Questões e fontes relativas à História das relações internacionais do Brasil", *Memória da V Semana da História*. Franca: Universidade Estadual Paulista, 3 a 7 outubro 1983, pp. 75-77.

—— (1984a). *A República e sua política exterior (1889-1902)*. Tese de Livre-Docência em Formação Econômica, Social e Política do Brasil, Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Campus de Marília, 11-13/06/84.

—— (1984b). "A diplomacia da 'consolidação': a intervenção estrangeira na Revolta da Armada (1893/94)", *História* 3: pp. 33-52.

—— (1986). "Preocupações da diplomacia brasileira no início da República com respeito a hegemonias no Cone Sul (1892-1901)", *Política e Estratégia*, 4 [1] (janeiro-março): pp. 104-119.

—— (1986/87). "O cotidiano no processo de elaboração de decisões em política exterior e o início da República no Brasil", *História* 5/6: pp. 11-17.

—— (1992). "Do idealismo à rivalidade inútil: Brasil-Argentina na primeira fase da República brasileira (1889-1902)", texto processado, em fase de publicação.

CALÓGERAS, J. Pandiá (1989). *A política exterior do Império*. Vol. I: *As origens*; vol. II: *O Primeiro Reinado*; vol. III: *Da Regência à queda de Rosas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Câmara dos Deputados, Companhia Editora Nacional (coleção "Brasiliana", edição fac-similar), xl + 490 pp., 568 pp. e 620 pp., respectivamente.

—— (1960). *A política monetária do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, coleção "Brasiliana", vol. 18 (tradução de Thomaz Newlands Neto, do original francês *La Politique Monétaire du Brésil*. Rio de Janeiro: Imprimerie Nationale, 1910).

CARNEIRO LEÃO, Valdemar (1990). *A crise da imigração japonesa no Brasil (1930-1934): contornos diplomáticos*. Brasília: IPRI.

CAVALCANTE, Antônio Ricardo Fº, Eugênio Vargas Garcia, Manuel Araújo Amorim e Regina Luna de Santos Souza (1991). *O pensamento brasileiro em política internacional (1961-1990)*. Brasília: Universidade de Brasília, mimeo.

CERVO, Amado Luiz (1992a). "A historiografia brasileira das relações internacionais", *Revista Interamericana de Bibliografia* 42 [3]: pp.393-409.

—— (1992b). *Relações históricas entre o Brasil e a Itália: o papel da diplomacia*. Brasília-São Paulo: Editora da UnB-Istituto Italiano di Cultura.

—— (1992c). "Due secoli di politica estera brasiliana", *Relazione Internazionali*, 61 (março): pp. 84-93, com versão em inglês.

—— (1992d). "Memorial", apresentado ao concurso para Professor titular de História das Relações Internacionais junto ao Departamento de História da Universidade de Brasília.

—— (1992e). "As relações internacionais do Brasil", palestra pronunciada no Instituto Rio Branco, 07/05/92.

—— (1981). *O parlamento brasileiro e as relações exteriores, 1826-1889*. Brasília: Editora da UnB.

—— (1975). *Contato entre civilizações*. São Paulo: McGraw-Hill.

CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo (1992). *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Ática.

—— e —— (1986). *A política externa brasileira, 1822-1985*. São Paulo: Ática.

CHEIBUB, Zairo Borges (1981). *Bibliografia brasileira de relações internacionais e po-*

lítica externa, 1930-1980. Rio de Janeiro: IUPERJ, mimeo.

CRUZ, Manuel Montenegro da (1987). "Política externa brasileira: três autores em questão", *Contexto Internacional*, 3 [6] (julho-dezembro 1987): pp. 125-137.

DELGADO DE CARVALHO, Carlos (1959). *História diplomática do Brasil*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional.

FONSECA JR., Gelson (1981). *Diplomacia e academia: um estudo sobre as análises acadêmicas sobre a política externa brasileira na década de 70 e sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica*. Brasília: Instituto Rio Branco, Tese do Curso de Altos Estudos.

—— (1989). "Estudos sobre política externa no Brasil: os tempos recentes (1950-1980)" in Gelson Fonseca Jr. e Valdemar Carneiro Leão (orgs.), *Temas de política externa brasileira*. Brasília-São Paulo: Fundação Alexandre de Gusmão-Editora Ática, pp. 275-283.

GOES, Synesio Sampaio (1991). *Navegantes, bandeirantes, diplomatas*. Brasília: IPRI.

GOMES SANTOS, Luís Cláudio Villafañe (1990). *A política do Império brasileiro para as repúblicas do pacífico (Chile, Bolívia, Peru, Equador e Colômbia) 1822/1889*. Brasília: Universidade de Brasília, Departamento de História, tese de mestrado, mimeo.

HEREDIA, Edmundo A. (1988). "Historia de las relaciones internacionales: aproximación bibliografica", *Revista Interamericana de Bibliografia* 38 [3]: pp. 339-353, citado em Cervo (1992a).

LIMA, Maria Regina Soares de, CHEIBUB, Zairo Borges, 1983. *Relações internacionais e política externa brasileira: debate intelectual e produção acadêmica*. Rio de Janeiro: Convênio MRE/IUPERJ, mimeo.

LOEWENHEIM, Francis L. (1969). "Um legado de esperança e um legado de dúvida: reflexões sobre o papel da História e dos historiadores na política externa norte-americana desde o século XVIII" in Loewenheim, Francis L., org., *História e Diplomacia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, pp. 13-95.

MACEDO SOARES, José Antonio de (1992). *História e informação diplomática: tópicos de Historiografia, Filosofia da História e Metodologia Histórica de interesse para a informação diplomática*. Brasília: IPRI.

MENDONÇA, Renato de (1945). *História da política exterior do Brasil, 1500-1825*. México: Instituto Pan-Americano de Geografia e História.

MOURA, Gerson (1980). *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

—— (1990). *O alinhamento sem recompensa: a política externa do governo Dutra*. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, mimeo.

—— (1991). *Sucessos e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.

PEREIRA DE ARAUJO (1989a). "Introdução" in Calogeras, J. Pandiá (1989), *A Política Exterior do Império*, vol. I: *As origens, op. cit.*, pp. v-xxx.

—— (1989b). "A herança colonial", "O reconhecimento da Independência", "O Segundo Reinado", "Os primeiros anos da República" e "O barão do Rio Branco" in João Hermes Pereira de Araujo, Marcos Azambuja e Rubens Ricupero, *Três ensaios sobre diplomacia brasileira*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, pp. 3-154.

RENOUVIN, Pierre e DUROSELLE, Jean-Baptiste (1964). *Introduction à l'Histoire des relations internationales*. Paris, Librairie Armand Colin.

RICUPERO, Rubens (1989a). "Introdução" in Sérgio Danese (org.), *Ensaios de*

história diplomática do Brasil, 1930-1986. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Cadernos do IPRI nº 2, pp. 9-13.

—— (1989b). "A diplomacia do desenvolvimento" in João Hermes Pereira de Araujo, Marcos Azambuja e Rubens Ricupero, *Três ensaios sobre diplomacia Brasileira*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, pp. 193-209.

—— (s.d. [1989]). "Uma reedição tardia mas oportuna". Genebra, texto do autor.

RODRIGUES, José Honório (1963). *Aspirações nacionais: interpretação histórico-política*. São Paulo: Editora Fulgor; 4ª ed., revista, 1970, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

—— (1965). "Uma política externa própria e independente", *Política externa independente*, 1 [1] (maio): pp. 15-39.

—— (1966). *Interesse nacional e política externa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

—— (1970). "Capistrano de Abreu e a Alemanha" in *História e historiografia*. Petrópolis: Vozes, pp. 175-190.

—— (1978). *Teoria da História do Brasil: introdução metodológica*. 5ª ed., São Paulo-Brasília: Cia. Editora Nacional-INL.

SLOANE, William M. (1895). "History and democracy". *The American Historical Review* 1 [1] (outubro): pp. 1-23.

SOARES, Teixeira (1955). *Diplomacia do Império no Rio da Prata, até 1865*. Rio de Janeiro: Brand Editora.

SOUZA, José Antonio Soares de (1952). *Um diplomata do Império: Barão da Ponte Ribeiro*. São Paulo: Cia. Ed. Nacional.

VIANNA, Hélio (s.d. [1961?]). *História diplomática do Brasil*. São Paulo: Melhoramentos; acoplada à *História da República*, pp. 89-285. 1ª ed., São Paulo: Melhoramentos, 1958.

WILSON, Woodrow (1904). "A variedade e a unidade da História" in Howard J. Rogers, (org.). *Congress of arts and science: Universal Exposition, St. Louis, 1904*, incluído como Apêndice I em Loewenheim, Francis L., org., *História e diplomacia, op. cit.*, pp. 201-220.

O processo preparatório da Conferência Mundial de Direitos Humanos: Viena, 1993

ANTÔNIO AUGUSTO CANÇADO TRINDADE[1]

I. Antecedentes: a I Conferência Mundial de Direitos Humanos: Teerã, 1968

No transcurso do vigésimo aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, realizou-se a I Conferência Mundial de Direitos Humanos das Nações Unidas, em Teerã, de 22 de abril a 13 de maio de 1968, com a participação de 84 países e a presença de representantes de diversas organizações internacionais assim como organizações não-governamentais (ONGs). A Conferência adotou a célebre Proclamação de Teerã, uma avaliação das duas primeiras décadas de experiência da proteção internacional dos direitos humanos na era das Nações Unidas, além de 29 resoluções sobre questões diversas. O *Ato Final* da Conferência de Teerã reproduziu, ademais, em seus Anexos, alguns dos discursos proferidos na Conferência, mensagens especiais a ela enviadas, e as declarações dos *rapporteurs* de suas Comissões I e II[2]. Dentre as resoluções adotadas, algumas merecem destaque especial por sua transcendência, a saber, as resoluções XXII (sobre a ratificação ou adesão universal pelos Estados aos instrumentos internacionais de direitos humanos); VIII (sobre a realização universal do direito a autodeterminação dos povos); XVII (sobre o desenvolvimento econômico e os direitos humanos); XXI (sobre a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais); III, IV, VI e VII (sobre a eliminação do *apartheid* e de todas as formas de discriminação racial); IX (sobre os direitos da mulher); X (sobre regras-modelo de procedimento para órgãos de supervisão de violações de direitos humanos); XX (sobre educação em matéria de direitos humanos); e XXIII (sobre os direitos humanos em conflitos armados)[3].

Rev. Bras. Polít. Int. 36 (1): 37-66 [1993].

ANTÔNIO AUGUSTO CANÇADO TRINDADE, Ph.D. (Cambridge), Professor Titular da Universidade de Brasília e do Instituto Rio-Branco e Juiz *ad hoc* da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Reconhece-se hoje que a grande contribuição da Conferência de Teerã tenha consistido no tratamento e reavaliação **globais** da matéria, o que propiciou o reconhecimento e asserção, endossados por resoluções subseqüentes da Assembléia Geral das Nações Unidas, da interrelação ou indivisibilidade de todos os direitos humanos. Algumas resoluções adotadas pela Conferência (e.g., as resoluções XXI, sobre a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais; XXII, sobre a adesão universal aos instrumentos internacionais de direitos humanos; IX, sobre os direitos da mulher; XII, sobre o analfabetismo; XVII, sobre o desenvolvimento econômico e os direitos humanos; e XX, sobre educação em matéria de direitos humanos)[4] referem-se à promoção da observância e gozo universais dos direitos humanos, tomam os direitos civis e políticos e econômicos e sociais e culturais, em seu conjunto, e avançam assim um enfoque essencialmente globalista da matéria.

Foi, no entanto, a Proclamação de Teerã sobre Direitos Humanos, adotada pelo plenário da I Conferência Mundial de Direitos Humanos em 13 de maio de 1968, a que melhor expressão deu a esta nova visão da matéria, constituindo-se em um relevante marco na evolução doutrinária da proteção internacional dos direitos humanos. A referida Proclamação de Teerã, ao voltar-se a todos os pontos debatidos na Conferência e consignados nas resoluções adotadas (*supra*), advertiu, por exemplo, para as "denegações maciças dos direitos humanos", que colocavam em risco os "fundamentos da liberdade, justiça e paz no mundo" (par. 11), assim como para a "brecha crescente" entre os países economicamente desenvolvidos e os países em desenvolvimento, que impedia a realização dos direitos humanos na "comunidade internacional" (par. 12).

A referida Proclamação propugnou pela garantia, pelas leis de todos os países, a cada ser humano, da "liberdade de expressão, de informação, de consciência e de religião", assim como do "direito de participar na vida política, econômica, cultural e social de seu país" (par. 5). Propugnou, ademais, pela implementação do princípio básico da não-discriminação, consagrado na Declaração Universal e em tantos outros instrumentos internacionais de direitos humanos, como uma "tarefa da maior urgência da humanidade, nos planos internacional assim como nacional" (par. 8). Referiu-se, também, ao "desarmamento geral e completo" como "uma das maiores aspirações de todos os povos" (para. 19), e não descuidou de lembrar as aspirações das novas gerações por "um mundo melhor", no qual se implementem plenamente os direitos humanos (par. 17).

Ponderou, ainda, a Proclamação de Teerã que, muito embora as descobertas científicas e os avanços tecnológicos recentes tivessem aberto amplas perspectivas de progresso econômico, social e cultural, tais desenvolvimentos podiam no entanto por em risco os direitos e liberdades dos seres humanos, requerendo assim atenção contínua (par. 18). Mais do que qualquer outra passagem da Proclamação de Teerã, foi o seu parágrafo 13 o que melhor resumiu a nova visão da temática dos direitos humanos, ao dis-

por: — "Uma vez que os direitos humanos e as liberdades fundamentais são indivisíveis, a realização plena dos direitos civis e políticos sem o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais, é impossível"[5].

Esta asserção de uma nova visão, global e integrada, de todos os direitos humanos, constitui a nosso ver a grande contribuição da I Conferência Mundial de Direitos Humanos para os desenvolvimentos subseqüentes da matéria. A partir de então, estava o campo efetivamente aberto para a consagração da tese da interrelação ou indivisibilidade dos direitos humanos, retomada pela célebre resolução 32/130 de 1977 da Assembléia Geral das Nações Unidas e endossada pelas subseqüentes resoluções 39/145, de 1984, e 41/117, de 1986, da mesma Assembléia Geral, — tese esta que desfruta hoje de aceitação virtualmente universal.

II. A II Conferência Mundial de Direitos Humanos: Viena, 1993

1. Convocação e objetivos

Decorridas pouco mais de duas décadas desde a adoção da Proclamação de Teerã, voltou a Organização das Nações Unidas a sentir a necessidade de proceder a uma nova avaliação global da matéria, particularmente para examinar os avanços já logrados e identificar os rumos apropriados a seguir, neste final de século, de modo a assegurar o aperfeiçoamento e o fortalecimento da proteção internacional dos direitos humanos. Com o fim da guerra fria, alcançamos um momento altamente significativo da história contemporânea, em que pela primeira vez se veio a formar um cenário internacional propício à construção de um novo consenso mundial baseado nos direitos humanos, na democracia e no desenvolvimento humano. Em conseqüência, abrem-se novas possibilidades para um papel mais ativo das Nações Unidas nas relações internacionais em prol da manutenção da paz, da sustentabilidade do desenvolvimento, da defesa da democracia e da observância dos direitos humanos.

Para a formação desse novo quadro internacional contribuíram importantes eventos em distintas regiões do globo. De particular relevância foram as extraordinárias mudanças desencadeadas em ritmo vertiginoso no Leste Europeu a partir de 1989, gerando, como já indicado, o fim da guerra fria; a estes se há de acrescentar a reunificação da Alemanha. Em outros continentes, mesmo antes de 1989, hão de ser lembrados, e.g., os ventos de democratização em diversos países latino-americanos e em alguns países africanos, e as graduais mudanças iniciadas na China. Assim, no ano de 1993, pela primeira vez desde 1948, se poderá realizar uma rea-

valiação global da proteção internacional dos direitos humanos na era pós-guerra fria.

Assim, definitivamente não chegamos ao fim da História, uma vez que, nos anos que nos conduzem ao século XXI, ainda há um longo caminho a percorrer. O que parece ocorrer é que as ideologias abrangentes hoje não mais conseguem mobilizar a opinião pública como o logravam há cerca de trinta anos. Mas este é um momento na História. É certo, como veremos mais adiante, que ao otimismo com que se decidiu convocar a II Conferência Mundial de Direitos Humanos para 1993 seguiu-se uma profunda preocupação com a eclosão de conflitos internos e o surgimento de novos obstáculos à realização dos direitos humanos (cf. *infra*). Nem por isso tem se desvanecido a consciência da universalidade dos direitos do ser humano. Quem poderia prever, por exemplo, a emergência e consolidação, a partir da Declaração Universal de 1948 e dos dois Pactos de 1966 e da Conferência de Teerã de 1968, e da Conferência e Declaração de Estocolmo de 1972 e da Conferência e Declaração do Rio de 1992, de novos valores globais[6], como os da proteção dos direitos humanos e da proteção do meio-ambiente, respectivamente, que hoje gozam de aceitação virtualmente universal?

A própria expansão considerável da proteção internacional dos direitos humanos nos últimos anos veio a requerer uma reavaliação de seus rumos. Premida também por esta necessidade, a Assembléia Geral das Nações Unidas, pela resolução 45/155, de 18 de dezembro de 1990, decidiu convocar uma nova Conferência Mundial de Direitos Humanos, a realizar-se em Viena, de 14 a 25 de junho de 1993. Os objetivos da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, consignados na resolução 45/155 (par. l), são os seguintes: primeiro, rever e avaliar os avanços no campo dos direitos humanos, desde a adoção da Declaração Universal de 1948, e identificar os meios de superar obstáculos para fomentar maior progresso nesta área; segundo, examinar a relação entre o desenvolvimento e o gozo universal dos direitos econômicos, sociais e culturais, assim como dos direitos civis e políticos; terceiro, examinar os meios de aprimorar a implementação dos instrumentos de direitos humanos existentes; quarto, avaliar a eficácia dos mecanismos e métodos dos direitos humanos das Nações Unidas; quinto, formular recomendações para avaliar a eficácia desses mecanismos; e sexto, formular recomendações para assegurar recursos apropriados para as atividades das Nações Unidas no campo dos direitos humanos.

2. Os trabalhos preparatórios

Estabelecido o Comitê Preparatório da II Conferência Mundial (parágrafo 2 da resolução 45/155), aberto a todos os Estados membros das Nações Unidas ou das agências especializadas, com a participação de observadores, realizou ele sua primeira sessão em Genebra, em 9-13 de setembro de 1991. Na ocasião o Comitê Preparatório decidiu: programar para sua

segunda sessão a consideração da agenda provisória e do projeto de regulamento da Conferência Mundial (e documentação pertinente); recomendar à Assembléia Geral o levantamento de recursos especiais para possibilitar a participação de representantes dos países menos desenvolvidos; e recomendar a convocação de Reuniões Regionais Preparatórias da Conferência Mundial[7]. Assinalou-se, ainda na primeira sessão do Comitê Preparatório, que três importantes elementos poder-se-iam esperar do processo da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, a saber: primeiro, a reafirmação dos padrões internacionais proclamados e adotados pelas Nações Unidas (e a coordenação entre os instrumentos coexistentes); segundo, a busca da aplicação universal dos tratados básicos de direitos humanos das Nações Unidas (*encorajando os Estados que ainda não o fizeram a ratificarem* tais tratados preferivelmente antes de 1993); e terceiro, buscar uma implementação — internacional e nacional — mais eficaz dos direitos humanos (com atenção especial a questões como a eliminação da discriminação e a melhoria da qualidade de vida da população)[8].

A segunda sessão do Comitê Preparatório realizou-se em Genebra, de 30 de março a 10 de abril de 1992, com a presença de representantes de 125 Estados e de 77 ONGs com status consultivo junto ao ECOSOC. A questão da agenda provisória da II Conferência Mundial foi objeto de prolongadas consultas informais, sem que se tivesse chegado a uma decisão a respeito. Decidiu-se, no entanto, recomendar à Assembléia Geral o projeto de regulamento da Conferência, e solicitar ao Secretário-Geral a preparação de uma compilação das recomendações das diversas "reuniões-satélites" (acadêmicas e outras) voltadas ao processo preparatório da Conferência Mundial. Confirmou-se a realização de três Reuniões Preparatórias Regionais, respectivamente, do Grupo Africano (ainda em fins de 1992), do Grupo Latino-Americano e Caribenho, e do Grupo Asiático (no início de 1993). Ao final da segunda sessão do Comitê Preparatório, ficou pendente a questão da participação nas Reuniões Regionais das ONGs com status consultivo junto ao ECOSOC; decidiu-se, no entanto, permitir órgãos nacionais de direitos humanos assistirem a Conferência Mundial como observadores[8].

3. A formação da agenda temática

À esta altura, alguns temas já emergiam como prioritários e merecedores de atenção especial. Uma sistematização de estudos e documentação para a Conferência Mundial, preparada pelo Secretário Geral (em março de 1992) à luz dos objetivos da Conferência (*supra*), destacou as seguintes prioridades: a relação entre os direitos humanos, a democracia e o desenvolvimento (a abranger a implementação do direito ao desenvolvimento como um direito humano, o impacto da pobreza no gozo dos direitos humanos, a participação popular e o fortalecimento das instituições democráticas); as

medidas nacionais de implementação (legislativas, judiciais e administrativas) dos direitos humanos; os métodos de seguimento da atuação dos órgãos de supervisão internacionais; a relação entre o direito internacional dos direitos humanos, o direito internacional humanitário e o direito internacional dos refugiados; o princípio básico da igualdade e o problema da discriminação contra os grupos vulneráveis (a abarcar as minorias, os povos indígenas e tribais, os direitos da criança, o problema da discriminação em razão do gênero, a pobreza, o analfabetismo e as disparidades econômicas); as ameaças à democracia e os conflitos internos envolvendo situações de emergência; a administração da justiça e o Estado de Direito; e programas de treinamento e educação em direitos humanos[9].

A Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, por sua vez, recomendou que o Comitê Preparatório da Conferência Mundial mantivesse presente o tema da interrelação entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento, assim como a "igual importância e indivisibilidade de todas as categorias de direitos humanos"[11] (resolução 1991/30). O Subsecretário-Geral de Direitos Humanos das Nações Unidas, a seu turno, em carta-circular de 22 de julho de 1992 às Missões Permanentes dos Estados-membros sediadas em Genebra, assinalou, como Secretário-Geral da Conferência Mundial de Direitos Humanos, a importância da formulação de programas concretos no campo da educação em direitos humanos, insistiu na "ratificação universal" dos tratados de direitos humanos, e exortou os Estados a que lograssem um maior grau de cooperação internacional em favor dos direitos humanos[12]. Ademais, em carta aberta às ONGs, o Secretário-Geral da Conferência Mundial comentou que as ONGs, pela sua própria natureza, liberdade de expressão e movimento, e flexibilidade de ação, têm exercido e continuam a exercer uma função essencial de apoio e complementar à atuação das Nações Unidas no campo dos direitos humanos. Lembrou que as ONGs já se encontravam ativamente engajadas no processo preparatório da Conferência Mundial, sendo vital ao êxito da Conferência que prosseguissem em seus esforços em relação a cada tema a ser tratado na Conferência Mundial. Acrescentou que a função das ONGs na preparação da Conferência era dupla, a saber, informar o público mais amplo a respeito, e detectar as necessidades e aspirações em matéria de direitos humanos em todo o mundo e assegurar que viessem estas a ser devidamente examinadas pela Conferência Mundial. Por fim, retomou o tema da intensificação de esforços na educação e capacitação no campo dos direitos humanos, uma vez que a proteção destes "não pode se separar de sua promoção e da prevenção de violações"; e destacou como possíveis objetivos a ser afirmados na Conferência Mundial a "ratificação universal dos Pactos e outros instrumentos básicos" de direitos humanos, e a "atribuição de pelo menos 0.5% do total de orçamentos de cooperação para o desenvolvimento a programas de direitos humanos"[13].

No processo preparatório da Conferência, alguns temas passaram claramente a receber um tratamento diferenciado ou ênfase especial. Assim,

desde a primeira sessão do Comitê Preparatório da Conferência Mundial (em setembro de 1991, *supra*), por exemplo, o Grupo Latino-Americano e do Caribe (GRULAC) avançou o critério de que, em seu entendimento, um grande tema da Conferência Mundial vindoura devia ser o da trilogia **direitos humanos/democracia/desenvolvimento**, o qual devia servir de "marco orientador" aos temas incluídos na resolução 45/155 da Assembléia Geral; assim, segundo o GRULAC, cabia ressaltar a "inevitável vinculação dos aspectos jurídicos em matéria de direitos humanos com os temas do desenvolvimento e democracia"[14].

Com efeito, o tema do **fortalecimento da democracia** tem figurado com destaque nos trabalhos preparatórios da Conferência Mundial. Assim, a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, mediante a resolução 1992/51, de 3 de março de 1992, observou que, no contexto dos objetivos da Conferência Mundial expostos na resolução 45/155 de 1990 da Assembléia Geral das Nações Unidas (*supra*), cabia dar atenção e destacar o tema do **desenvolvimento e fortalecimento do Estado de Direito** (*rule of law*), inclusive mediante o "estabelecimento de mecanismos que possam contribuir com assistência técnica e financeira substanciais a projetos operacionais relacionados com os direitos humanos em áreas como a aplicação da lei (*law enforcement*), a administração da justiça e outras" (par. 1). Outro tema constantemente mencionado tem sido o da **discriminação contra grupos vulneráveis** (e.g., minorias, povos indígenas, trabalhadores migrantes, dentre outros); para a consideração deste tema têm sido lembrados, e.g., a condição da mulher (em vários países), as crianças, os trabalhadores migrantes e seus familiares, os povos indígenas, os refugiados e os deslocados (*desplazados*) internos[15]. O relatório (de maio de 1992) da segunda sessão do Comitê Preparatório da Conferência Mundial contém referência expressa ao tema da proteção dos "direitos das minorias e outros grupos vulneráveis"[16]. Referências se encontram, além disso, às "disparidades econômicas, pobreza, analfabetismo, conflitos internos envolvendo minorias", ademais de "situações de emergência" e "ameaças à democracia"[17].

O processo preparatório da Conferência Mundial tem contado, quanto ao conteúdo temático, com recomendações apresentadas tanto por Governos quanto por ONGs. É alentador que determinados países (e.g., Austrália, Cuba, Jamaica, Luxemburgo — em nome dos 12 Estados-membros da CEE —, México, Noruega, Santa Sé, Senegal)[18] tenham, em suas recomendações à Conferência, cuidado de ressaltar, e.g., a importância da universalidade dos direitos humanos e da interrelação e indivisibilidade dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. A Comunidade Econômica Européia (CEE), como tal, vinculou à universalidade (ratificação dos tratados existentes) e interrelação e indivisibilidade de todos os direitos humanos o tema das relações entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento[19].

Recomendações submetidas por ONGs reconhecidas como entidades consultivas têm-se referido, *inter alia*, ao tema da **erradicação da po-**

breza extrema[20]; na verdade, esta última constitui uma violação da totalidade dos direitos humanos, afetando os seres humanos em todas as esferas de suas vidas, e revelando de modo marcante a indivisibilidade de seus direitos[21]. A "dimensão coletiva" de determinados direitos humanos tem também sido lembrada, tanto por Governos como por ONGs, que têm exemplificado com as relações entre a proteção dos direitos humanos e a proteção do meio-ambiente[22]. Há, pois, claras indicações que nos permitem crer que a temática em apreço tem espaço assegurado na agenda internacional dos direitos humanos dos próximos anos[23]. Cabe, ademais, breve referência ao fato de que diversos organismos internacionais têm também encaminhado recomendações e sugestões à Conferência Mundial, o mesmo o tendo feito sucessivas "reuniões-satélites" (acadêmicas e outras) da Conferência[24].

Os três Grupos Regionais (Africano, Latino-Americano e Caribenho, e Asiático), formados ao longo do processo preparatório da Conferência Mundial, propuseram, no decorrer da segunda sessão do Comitê Preparatório (março-abril de 1992), temas para consideração da Conferência de Viena. O Grupo Africano sugeriu os seguintes: aprimoramento da administração (da justiça) para fortalecer a observância dos direitos humanos; relação entre o direito internacional dos direitos humanos, o direito internacional humanitário e o direito internacional dos refugiados; novas formas de racismo, discriminação (e xenofobia e extremismo religioso) e outros obstáculos a superar; proteção dos direitos humanos de populações vivendo em territórios sob ocupação estrangeira[25]. O Grupo Latino-Americano e Caribenho, a seu turno, propôs os seguintes: a pobreza; a administração da justiça; o direito ao desenvolvimento; os ajustes econômicos e a dívida externa; a relação entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento; as novas formas de racismo e xenofobia; a proteção de grupos vulneráveis; o fortalecimento das instituições nacionais de direitos humanos; a instrução e capacitação em direitos humanos; a cooperação internacional em matéria de direitos humanos; os efeitos de características étnicas, culturais, religiosas, morais e sociais na aplicação de instrumentos internacionais de direitos humanos[26]. Enfim, o Grupo Asiático propôs os seguintes: a pobreza; a relação entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento; os ajustes econômicos e a dívida externa; o desenvolvimento sustentável e o meio-ambiente; os obstáculos à implementação dos direitos humanos; a relação entre os direitos humanos e o direito internacional humanitário com respeito à proteção de populações vivendo sob ocupação estrangeira; o terrorismo; a racionalização dos procedimentos dos instrumentos de direitos humanos das Nações Unidas; as estruturas e os sistemas sociais locais[27].

Em sua terceira sessão (Genebra, 14-18 de setembro de 1992), o Comitê Preparatório da Conferência Mundial de Direitos Humanos decidiu significativamente recomendar à Assembléia Geral que solicitasse ao Secretário-Geral das Nações Unidas que convidasse às Reuniões Regionais Preparatórias da Conferência Mundial distintas categorias de ONGs, a sa-

ber: ONGs reconhecidas como entidades consultivas pelo ECOSOC, que "realizam atividades na esfera dos direitos humanos e/ou do desenvolvimento" na região respectiva; e ONGs que "realizam atividades na esfera dos direitos humanos e/ou do desenvolvimento" que tenham sua sede na região respectiva (com consulta prévia aos países da região), — que "designarão representantes devidamente acreditados para que participem na qualidade de observadores" nas Reuniões Regionais Preparatórias da Conferência Mundial[28].

Ademais, o Regulamento Provisório da Conferência Mundial de Direitos Humanos, aprovado e anexado ao relatório da terceira sessão do Comitê Preparatório, determina que as ONGs reconhecidas como entidades consultivas pelo ECOSOC e "competentes na esfera dos direitos humanos", e outras ONGs que "tenham participado nos trabalhos do Comitê Preparatório ou nas Reuniões Regionais poderão designar representantes devidamente acreditados por elas para participar como observadores na Conferência, em suas Comissões Principais e, quando proceda, em qualquer das Comissões ou Grupos de Trabalho, sobre questões que entrem no âmbito de suas atividades" (artigo 66)[29]. Esta significativa decisão sugere que doravante o tratamento da temática dos direitos humanos só deverá dar-se necessariamente mediante um diálogo franco e aberto entre os delegados governamentais, as ONGs e os especialistas na matéria, ou seja, um diálogo entre os governos e a sociedade civil.

O processo de formação da agenda temática da Conferência Mundial culminou com a adoção, pela própria Assembléia Geral das Nações Unidas, da resolução 47/122, de 18 de dezembro de 1992, mediante a qual foram aprovados tanto o Regulamento Provisório como a Agenda Provisória da Conferência Mundial de Direitos Humanos recomendados pelo Comitê Preparatório (parágrafos 3 e 6, respectivamente). A Agenda Provisória da Conferência Mundial, tal como aprovada pela Assembléia Geral, contempla, em seus itens substantivos, um debate geral sobre o progresso alcançado no campo dos direitos humanos desde a Declaração Universal de 1948, os obstáculos a serem superados, as tendências contemporâneas e os novos desafios à plena realização de todos os direitos humanos incluindo os de pessoas pertencentes a grupos vulneráveis (itens 9 e 11). Programa, ademais, a consideração da relação entre o desenvolvimento, a democracia e o gozo universal de todos os direitos humanos, tendo em mente a interrelação e indivisibilidade dos direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos (item 10). E prevê, enfim, recomendações para incrementar a cooperação internacional no campo dos direitos humanos; fortalecer a eficácia dos mecanismos e atividades das Nações Unidas; assegurar a universalidade, objetividade e não-seletividade da consideração das questões de direitos humanos; e assegurar os necessários recursos financeiros e outros para as atividades das Nações Unidas na área dos direitos humanos (item 12)[30].

4. As reuniões regionais preparatórias

Uma nova etapa no processo preparatório da Conferência de Viena de Direitos Humanos inaugurou-se com a realização das Reuniões Regionais Preparatórias, naturalmente no espírito universal da Conferência Mundial. Cabe recordar, a esse respeito, que a resolução 46/116 de 1992 da Assembléia Geral das Nações Unidas, ao referir-se *inter alia* à convocação das Reuniões Regionais (par. 4(IV)), reafirmou no preâmbulo a indivisibilidade e interrelação de todos os direitos humanos, e advertiu que "a promoção e proteção de uma categoria de direitos não deveria jamais eximir ou isentar os Estados da promoção e proteção de outra".

A agenda das Reuniões Regionais Preparatórias, como não poderia deixar de ser, seguiu em linhas gerais o projeto de agenda da Conferência Mundial de Viena: desse modo, tais Reuniões avaliaram os resultados alcançados na promoção e proteção dos direitos humanos (e.g., ratificação dos tratados de proteção, função das instituições nacionais e das ONGs), identificaram os obstáculos persistentes, examinaram a relação dentre os direitos humanos e a democracia e o desenvolvimento, tiveram presente a indivisibilidade dos direitos humanos, consideraram as tendências contemporâneas e os novos desafios à plena realização dos direitos humanos, particularmente de pessoas necessitadas de proteção especial (a mulher, a criança) ou pertencentes a grupos vulneráveis (e.g., inter alia, minorias, povos indígenas, refugiados e deslocados), examinaram os meios de melhor coordenar os mecanismos de proteção do sistema das Nações Unidas e dos sistemas regionais respectivos, assim como os meios de assegurar a cooperação técnica e financeira necessária ao fortalecimento da promoção e proteção dos direitos humanos[31]. Passemos aos resultados concretos das três Reuniões Regionais Preparatórias da Conferência Mundial.

a) A Reunião Regional Africana: Túnis, novembro de 1992

A primeira dessas Reuniões, a Regional Africana, teve lugar em Túnis, em 2-6 de novembro de 1992, e nela se fizeram representar 42 Estados africanos assim como numerosas ONGs. A referida Reunião adotou uma declaração e 14 resoluções, por consenso. A Declaração de Túnis, após evocar as principais mudanças ocorridas no cenário internacional, afirmou, muito significativamente, que "a natureza universal dos direitos humanos está fora de questão; sua proteção e promoção são dever de todos os Estados, independentemente de seus sistemas políticos, econômicos ou culturais" (par. 2). Ao referir-se à observância das "realidades históricas e culturais de cada nação" e das "tradições, padrões e valores de cada povo" (par. 5), a Declaração de Túnis as situa em perspectiva apropriada, ao agregar (no mesmo par. 5) que "a observância e promoção dos direitos humanos constituem indubitavelmente um interesse global" e um objetivo a ser perseguido por "todos os Estados". E acrescenta, a seguir: "O princípio da indi-

visibilidade dos direitos humanos é sacrossanto. Os direitos civis e políticos não podem ser dissociados dos direitos econômicos, sociais e culturais. Nenhum desses direitos tem precedência sobre os demais" (par. 6).

A resolução AFRM/10 da Reunião Regional Africana reitera que os "direitos civis e políticos, assim como os direitos econômicos, sociais e culturais, são interdependentes e indivisíveis" e "a realização de uma categoria desses direitos não deveria de modo algum ser promovida em detrimento de outra categoria de direitos" (preâmbulo). E a resolução AFRM/14 insiste em que os "direitos civis e políticos não podem ser separados dos direitos econômicos, sociais e culturais ou dos direitos incorporados em outros instrumentos internacionais de direitos humanos" (par. 1). A exemplo da Declaração de Túnis (supra), a resolução AFRM/14, ao mesmo tempo em que reconheceu que a promoção e proteção efetivas dos direitos humanos deveriam levar em conta "as peculiaridades históricas, culturais e tradicionais de cada sociedade", enfatizou "o princípio da indivisibilidade e interdependência de todos os direitos humanos", assim como "a validade e universalidade dos direitos humanos", que "devem ser protegidas e promovidas por todos" (preâmbulo). Enfim, três temas mereceram atenção especial da Reunião Africana, a saber: a implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais, e, em particular, a realização do direito ao desenvolvimento; a relação entre os direitos humanos e as situações humanitárias e a assistência pronta e eficaz aos refugiados e pessoas deslocadas na África; e a eliminação do *apartheid* e das novas formas de racismo, discriminação, xenofobia e extremismo religioso.

Do principal documento emanado da Reunião Regional Africana, a Declaração de Túnis, depreende-se que a universalidade dos direitos humanos não há de contrapor-se às particularidades histórico-culturais das nações; precisamente ao dar-lhes expressão, afiguram-se os direitos humanos como de caráter universal. A Declaração inclusive adverte para a "séria ameaça" aos "valores universais dos direitos humanos" perpetrada hoje pelas "novas formas de extremismo e fanatismo, de origem religiosa ou outra" (par. 9). Não pode, pois, restar dúvida quanto à posição da Declaração de Túnis neste particular.

O mesmo entendimento prevaleceu no Seminário Africano sobre os Padrões Internacionais de Direitos Humanos e a Administração da Justiça, copatrocinado pelo Centro de Direitos Humanos das Nações Unidas e pela Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos, e realizado no Cairo, em 8-12 de julho de 1991. Ao concentrar-se em um problema que veio posteriormente a ser singularizado pela Declaração de Túnis, o da boa administração da *justiça e independência do poder judiciário nos países africanos* (par. 3), o Seminário do Cairo (que contou com mais de 100 participantes de 38 Estados africanos), reconheceu igualmente a universalidade dos direitos humanos. Os debates do Seminário Africano esclareceram que, se bem que se fazia necessário "tomar em conta diferentes tradições e culturas", nem por isso os padrões de direitos humanos deixavam de ser universais[32]. A

"noção da universalidade dos direitos humanos" constituiu a tônica dos debates[33], noção ou percepção esta que deveria orientar o exame de questões como a da igualdade na administração da justiça[34]. A vindoura Conferência de Viena não devia, pois, ocupar-se de "reconceitualizar" os direitos humanos, mas sim de enfocar os meios de fortalecer a implementação dos direitos humanos (inclusive em sua dimensão preventiva), as questões de direitos humanos que provavelmente preocuparão as gerações futuras (buscando para tratá-las conceitos e estratégias novos), a reestruturação e melhor coordenação dos mecanismos existentes[35]. O próprio trabalho da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos — observou-se na ocasião — tem sido guiado pela "percepção de que os padrões de direitos humanos devem ser considerados universais"[36].

b) *A Reunião Regional Latino-Americana e Caribenha: San José, Costa Rica, janeiro de 1993*

A segunda das Reuniões Regionais, a Latino-Americana e Caribenha, realizou-se em San José de Costa Rica, em 18-22 de janeiro de 1993. Diferentemente da Reunião Africana, a Reunião da América Latina e do Caribe preferiu não adotar resoluções e, ao invés destas, aprovar uma declaração mais extensa e detalhada, a Declaração de San José sobre Direitos Humanos. A Declaração enfatizou sobretudo a trilogia direitos humanos/democracia/desenvolvimento em seus distintos aspectos (preâmbulo e parágrafos 2, 4, 5 e 7), deteve-se em grupos vulneráveis (parágrafos 16 e 27), singularizando, em particular, as crianças, a condição da mulher, os povos indígenas, os portadores de deficiências (a requererem inclusive uma convenção para a proteção de seus direitos), os trabalhadores migrantes, os idosos, os enfermos terminais (e.g., de AIDS) (parágrafos 13-15 e 17-20), e cuidou da despolitização do tema (preâmbulo e parágrafos 12 e 24) e da identificação dos obstáculos aos direitos humanos (parágrafos 10 e 21). A Declaração reafirmou a interdependência e indivisibilidade de todos os direitos humanos (par. 3), com atenção especial ao domínio econômico e social (parágrafos 26-27).

Outros pontos da Declaração de San José merecem destaque, como, e.g., a ênfase no fortalecimento da democracia e do Estado de Direito (parágrafos 5 e 28), assim como na prevenção de violações maciças e sistemáticas de direitos humanos (par. 11). A Declaração Latino-Americana e Caribenha reconheceu a importância da coordenação entre os mecanismos do sistema interamericano de proteção e os das Nações Unidas (par. 22), e houve por bem referir-se expressamente ao processo de consolidação da paz em El Salvador (par. 23); significativamente, a Declaração endossou a proposta de que a Conferência Mundial considere a possibilidade de solicitar à Assembléia Geral um estudo sobre a factibilidade do estabelecimento de um Comissariado Permanente das Nações Unidas para os Direitos Humanos (par. 25). Persistiu, porém, uma lacuna na Declaração de San José

quanto aos temas dos refugiados e deslocados, e das situações de direito humanitário.

Cabe um registro da intervenção do secretário geral adjunto de Direitos Humanos das Nações Unidas na sessão de abertura da Reunião de San José: nela ressaltou, e.g., a importância da concepção de "medidas urgentes" de resposta às violações de direitos humanos, assim como da consideração da promoção e proteção internacionais dos direitos humanos como um "componente essencial" dos esforços de manutenção e restabelecimento da paz (a exemplo da recente atuação das Nações Unidas, e.g., em El Salvador). Sustentou, ademais, a integração da dimensão dos direitos humanos em todos os programas e planos de desenvolvimento (nos planos nacional, regional e internacional). E agregou que o fim da era da Guerra Fria, que por muito tempo "ocultara a primazia dos direitos humanos" submetendo-a aos "prismas das ideologias", proporcionava uma oportunidade única para "abordar os desafios de nosso fim de século": a proteção dos "grupos vulneráveis", o fortalecimento da democracia, o desenvolvimento econômico-social, a conservação do meio-ambiente, a assistência humanitária e a solução pacífica dos conflitos[37]. Tais desafios vinham ressaltar a indivisibilidade e a universalidade dos direitos humanos, ensejadas por uma "concepção global dos direitos humanos"[38].

Em significativa mensagem à Reunião de San José, ponderou o representante da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) das Nações Unidas que, por um lado, o fim da guerra fria propiciou na região a consolidação de regimes pluralistas e o enfoque integrado de questões políticas, econômicas, sociais e culturais; mas, por outro lado, tais avanços se fizeram acompanhar pelo recente agravamento dos problemas sócio-econômicos (o aumento considerável da pobreza) na região. Cabia, pois, indagar de que modo "reconciliar" o progresso na área da democratização, dos direitos civis e políticos, com o retrocesso na área dos direitos econômicos e sociais; sem progresso em relação também a estes últimos estariam ameaçadas as difíceis conquistas com respeito aos direitos civis e políticos. Daí a importância do desenvolvimento e de uma visão sistêmica de todos os direitos humanos, de "crescimento com equidade social, em um sistema democrático"; em suma, na nova visão da Cepal, há que considerar o desenvolvimento como inelutavelmente ligado, em uma democracia participativa, ao pleno exercício da cidadania, abarcando este tanto os direitos civis e políticos clássicos como os direitos econômicos e sociais e os "novos" direitos atinentes ao meio-ambiente e aos padrões de consumo[39].

A seu turno, a representante do Instituto Interamericano de Direitos Humanos ressaltou a importância da educação em matéria de direitos humanos, inclusive como um dever dos Estados, vinculada à própria mobilização ampla da sociedade civil, e a promover hoje a expansão da temática dos direitos humanos (mediante o exame da relação entre estes e o meio-ambiente, dos direitos dos povos indígenas, da discriminação em razão do gênero, da implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais, e

enfim, das relações entre os direitos humanos, a democracia e o desenvolvimento)[40]. Ainda na Reunião de San José foi apresentada uma Declaração dos Povos Indígenas da América nela representados; o documento, após referir-se à "persistência das violações" de seus direitos, conclamou os governos da região a que ratificassem todos os tratados de direitos humanos, e de modo especial a Convenção n. 169 da OIT relativa aos Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes (1989) e que incorporassem tais tratados em seu direito interno. Apoiou, a seguir, a pronta adoção da Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas (ora em preparação no Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas das Nações Unidas), e propôs a criação de um Alto Comissariado das Nações Unidas sobre Assuntos Indígenas (como órgão permanente, com participação de delegados indígenas), e, enfim, solicitou à Conferência Mundial de Direitos Humanos a inclusão em sua agenda de um item separado atinente aos "povos indígenas", por não se considerarem estes "minorias nem setores vulneráveis"[41].

Em estudo que preparamos para a Reunião de San José, apresentado pelo Instituto Interamericano de Direitos Humanos como documento de apoio à mesma, procedemos de início a um balanço dos avanços e resultados alcançados até o presente no sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. A seguir, percorremos, com dados concretos, os principais temas componentes de nossa agenda continental dos direitos humanos na atualidade, a incluírem os direitos econômicos, sociais e culturais; o desenvolvimento e os direitos humanos; o fortalecimento da democracia e do Estado de Direito; os direitos humanos e o meio-ambiente; os direitos humanos e grupos vulneráveis (incluindo, em particular, os direitos da criança, os direitos dos povos indígenas, o problema do deslocamento populacional); o problema da violência em razão do gênero. Completamos este diagnóstico com uma seção relativa à educação em direitos humanos em nosso continente, e advertimos que, em uma Reunião Regional como aquela, nunca seria demais ressaltar e reafirmar "a universalidade dos direitos humanos como conquista definitiva da civilização"[42]. Nosso estudo, após submetido à referida Reunião Regional Preparatória da América Latina e do Caribe, foi também apresentado na quarta sessão do Comitê Preparatório da Conferência Mundial, já como documento classificado das Nações Unidas destinado à Conferência de Viena[43].

c) A Reunião Regional Asiática: Bangkok, março-abril de 1993

A terceira das Reuniões Regionais, e talvez a mais ansiosamente aguardada, a Asiática, realizou-se em Bangkok, de 29 de março a 2 de abril de 1993. A Reunião adotou a Declaração de Bangkok, que no preâmbulo evocou a riqueza e diversidade das "culturas e tradições" dos países asiáticos, a indivisibilidade de todos os direitos humanos e a necessidade de tratá-los de modo "integrado e equilibrado" (sem enfatizar indevidamente uma determinada categoria de direitos). O preâmbulo conclamou os Esta-

dos à ratificação dos instrumentos internacionais de direitos humanos, e enfatizou "a universalidade, objetividade e não-seletividade de todos os direitos humanos", assim como a interrelação entre desenvolvimento, democracia e "gozo universal" de todos os direitos humanos. A Declaração de Bangkok insistiu neste último ponto também em sua parte operativa (par. 7), ao mesmo tempo em que realçou "a necessidade urgente de democratizar o sistema das Nações Unidas, eliminar a seletividade e aprimorar os procedimentos e mecanismos a fim de fortalecer a cooperação internacional" (par. 3). Reafirmou a indivisibilidade de todos os direitos humanos, com igual ênfase em todas as "categorias" de direitos (par. 10).

A Declaração de Bangkok também destacou, *inter alia*, a proteção dos direitos humanos de grupos vulneráveis (par. 11), o problema dos obstáculos à realização do direito ao desenvolvimento (par. 18), o grave problema da pobreza (par. 19), o direito da humanidade a um meio-ambiente sadio (par. 20), o monitoramento dos direitos humanos na fase de sua implementação (par. 15), a racionalização dos mecanismos existentes nas Nações Unidas (para evitar duplicação e assegurar-lhes maior eficácia — par. 28), o importante papel das instituições nacionais (par. 24). Em um dos parágrafos mais significativos, a Declaração de Bangkok reconheceu que, se bem sejam os direitos humanos "universais por natureza", hão de ser considerados no contexto de um "processo dinâmico e em evolução" de elaboração normativa, tendo em mente "a significação das particularidades nacionais e regionais e os diversos *backgrounds* históricos, culturais e religiosos" (par. 8).

A Reunião Asiática, essencialmente intergovernamental, foi precedida de outra Reunião, de que participaram cerca de 240 representantes de 110 ONGs voltadas a questões de direitos humanos na região da Ásia e do Pacífico, também realizada em Bangkok, em 24-28 de março de 1993. Esta Reunião não-governamental produziu uma declaração paralela, intitulada Declaração de ONGs de Bangkok sobre Direitos Humanos, bem mais extensa que a governamental e que chama a atenção pela reflexão com que pareceu ter sido elaborada. Começou esta Declaração por situar a questão da universalidade dos direitos humanos em perspectiva adequada (cf. *infra*, sobre este ponto), ao ponderar que há um espírito de humanidade e universalismo que emana da diversidade, do pluralismo e da riqueza das culturas (da região da Ásia e do Pacífico); nestas se encontra a base da universalidade dos direitos humanos, tanto os voltados a toda a humanidade quanto os que cobrem grupos especiais (tais como mulheres, crianças, minorias e povos indígenas, trabalhadores, refugiados e deslocados, portadores de deficiências e idosos). A constatação e aceitação do pluralismo cultural, no entanto, em nada impede que se sustente que as "práticas culturais que derrogam dos direitos humanos universalmente aceitos, incluindo os direitos da mulher, não devem ser toleradas" (par. 1).

A Declaração das ONGs asiáticas afirmou seu "compromisso com o princípio da indivisibilidade e interdependência" de todos os direitos hu-

manos, voltados tanto aos indivíduos quanto às coletividades; a ênfase no desenvolvimento econômico em detrimento dos direitos humanos — acrescentou — resulta em violações dos direitos civis, políticos e econômicos, ao passo que as violações dos direitos sociais e culturais freqüentemente resultam de sistemas políticos que atribuem importância apenas secundária aos direitos humanos. Daí a necessidade de uma visão "holística e integrada" dos direitos humanos (par. 2). Daí igualmente a necessidade da "democracia participativa", como um *modus vivendi*, em todos os níveis (par. 6). A Declaração de ONGs de Bangkok dedicou especial atenção aos direitos da mulher (dado que, na região da Ásia e do Pacífico, como indicou, são violados sob pretexto de "identidade religiosa e étnica" — par. 3), aos direitos da criança (par. 13), dos povos indígenas (par. 12), dos trabalhadores e migrantes (par. 14), dos refugiados e deslocados (par. 15), além de outros em posições desfavorecidas, como os vitimados pela pobreza (par. 5). Enfim, a referida Declaração de Bangkok singularizou algumas preocupações que requerem atenção especial, como, *inter alia*, as seguintes: a ação dos governos minando a universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos, a proliferação de conflitos armados (internos) mesclados com discórdia étnica, a intolerância e o extremismo religiosos, a insuficiente proteção de grupos vulneráveis (como, e.g., os portadores de deficiências físicas ou mentais), a crescente degradação ambiental e as formas insustentáveis de desenvolvimento, a militarização crescente na região, as ameaças aos refugiados e deslocados, a falta de implementação dos instrumentos internacionais de direitos humanos a nível nacional (agravada pelo reduzido número de ratificações dos tratados de direitos humanos pelos países da região e pelas numerosas reservas aos mesmos), a necessidade da independência do Judiciário (pars. 18, 5 e 7).

A Declaração de ONGs de Bangkok foi bem mais além do que sua equivalente intergovernamental (a Declaração de Bangkok propriamente dita), particularmente no que diz respeito à universalidade dos direitos humanos e a questão da diversidade cultural (cf. *supra*). Este dado é claramente revelador da importância da contribuição das ONGs para a evolução de todo o domínio da promoção e proteção internacionais dos direitos humanos. Resulta claro em nossos dias que os avanços nesta área se efetuarão em meio a um diálogo cada vez mais franco e aberto entre os representantes governamentais e os porta-vozes da sociedade civil. E não poderia ser de outro modo, em relação a um tema que concerne a todos os seres humanos e todos os povos.

5. As bases de discussão para a Conferência de Viena

A etapa final dos trabalhos preparatórios da Conferência Mundial de Direitos Humanos teve lugar em Genebra, com a realização, conforme determinado pela resolução 47/122, de 18 de dezembro de 1992 (par. 7), da

Assembléia Geral das Nações Unidas, da quarta e última sessão do Comitê Preparatório da Conferência, de 19 de abril a 7 de maio de 1993. A referida sessão do Comitê Preparatório contou com a participação de representantes de 152 Estados e a presença de representantes de diversos organismos internacionais e órgãos de direitos humanos das Nações Unidas, assim como de numerosas ONGs. A sessão, com extensão originalmente programada de duas semanas de trabalho, teve que ser prorrogada por uma terceira semana, tão complexos os debates que se prolongaram em torno das bases de discussão a serem levadas à iminente Conferência Mundial de Viena.

Ao final de três semanas de discussões o Comitê Preparatório adotou um longo texto, a ser transmitido à Conferência de Viena. Dificilmente se prestaria o texto, no presente estágio, a uma análise pormenorizada, porquanto se encontra crivado de diversas passagens — por vezes parágrafos inteiros — mantidas entre colchetes, por não terem logrado um consenso final no Comitê Preparatório. Limitar-nos-emos, pois, a indicar em linhas gerais o conteúdo do referido texto, que servirá de base de discussão na Conferência de Viena[44]. Divide-se o texto em três partes; a Parte I, a mais breve, contém os parágrafos preambulares, que se referem a propósitos básicos, à Declaração Universal de 1948 como fonte de inspiração, à responsabilidade dos Estados e ao incremento da cooperação internacional nesta área, e às contribuições do processo preparatório da Conferência Mundial (inclusive das Declarações adotadas nas três Reuniões Regionais, em Túnis, San José de Costa Rica e Bangkok, respectivamente).

A Parte II incorpora certos princípios básicos, como os da universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos, e da não-discriminação em sua ampla dimensão. Urge os Estados à "ratificação universal" dos tratados de direitos humanos e à pronta adoção de medidas nacionais de sua implementação. Insiste na responsabilidade dos Estados e refere-se aos atuais obstáculos à plena realização dos direitos humanos, assim como ao problema das continuadas "violações maciças" de direitos humanos (especialmente na forma de genocídio, "limpeza étnica" e estupro sistemático de mulheres em situações de guerra, gerando êxodos em massa de refugiados e pessoas deslocadas), a serem imediatamente terminadas e punidas. A Parte II do texto volta-se então à trilogia direitos humanos/democracia/desenvolvimento, com atenção especial à situação prevalecente nos "países menos desenvolvidos", à asserção do direito ao desenvolvimento como um direito humano inalienável, e à necessidade de avanços na realização em particular dos direitos econômicos, sociais e culturais. Em duas passagens a Parte II do texto conclama à erradicação da pobreza extrema e da exclusão social — como violação da dignidade humana — como "alta prioridade" para a comunidade internacional. Enfatiza o direito de participação e o direito à educação, e refere-se à função das ONGs. Devota atenção especial aos direitos da mulher e aos direitos da criança, assim como aos direitos de minorias, de povos indígenas, e de grupos vulneráveis como os refugiados e *desplazados*, os trabalhadores migrantes, os portadores de deficiências,

dentre outros. Enfim, solicita recursos adicionais para programas na área dos direitos humanos (e.g., para o fortalecimento das instituições nacionais a sustentarem a democracia e o Estado de Direito), e endossa esforços voltados ao fortalecimento dos sistemas regionais de proteção, complementares aos mecanismos globais das Nações Unidas.

A Parte III do texto retoma alguns dos temas supracitados, como o dos obstáculos a superar, os dos direitos de pessoas pertencentes a minorias, de povos indígenas, dos direitos da mulher e da criança, dos direitos de pessoas portadoras de deficiências, — com atenção desta feita voltada mais diretamente aos métodos e mecanismos de implementação. Destaca, ademais, a educação em direitos humanos, e o regime internacional contra a tortura. A ênfase maior da Parte III do texto recai na implementação e nos métodos de monitoramento, nas necessidades de melhor coordenação entre os mecanismos de proteção existentes (particularmente dentro do sistema das Nações Unidas), de retirada de reservas aos tratados de direitos humanos, e de obtenção de recursos adicionais (financeiros e outros) para a área dos direitos humanos (e de modo especial para fortalecer o Centro de Direitos Humanos das Nações Unidas em Genebra, seu programa de serviços consultivos e cooperação técnica na área). A Parte III contém ainda uma seção relativa à possibilidade de estabelecimento do posto de alto-comissário para os direitos humanos, para ação emergencial (inclusive com o concurso do Conselho de Segurança das Nações Unidas), missões de investigação, e coordenação dos programas de direitos humanos de todo o sistema das Nações Unidas (assim como com organizações humanitárias). Enfim, a Parte III insiste na interrelação entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento, e refere-se a um seguimento da Conferência Mundial.

O texto adotado pelo Comitê Preparatório dá uma idéia do que poderá vir a ser a tônica dos debates substantivos da vindoura Conferência de Viena. Enquanto aguardamos atentamente a realização e os resultados desta, dispomos já das amplas consultas propiciadas até o presente pelo processo preparatório da Conferência Mundial (*supra*), que desvendam percepções e valiosos elementos para uma apreciação da formação do quadro geral da proteção internacional dos direitos humanos nos anos que nos conduzem ao novo século.

III. A proteção internacional dos direitos humanos no limiar do novo século

1. A onipresença dos direitos humanos

Assim como a I Conferência Mundial, de Teerã, contribuiu a clarificar as bases para desenvolvimentos subseqüentes dos mecanismos de proteção, hoje, às vésperas da II Conferência Mundial, os esforços se concen-

tram, por um lado, na criação da infraestrutura nacional, no fortalecimento das instituições nacionais para a vigência dos direitos humanos, e, por outro, na mobilização de **todos** os setores das Nações Unidas em prol da promoção dos direitos humanos. Ao incorporar a dimensão dos direitos humanos em todos os seus programas e atividades, estariam as Nações Unidas buscando lograr conjuntamente e com igual ênfase seus três objetivos básicos, a saber, o respeito dos direitos humanos, a manutenção da paz e segurança internacionais (talvez o mais realçado no passado), e a promoção do desenvolvimento econômico e social[45].

Já no início do atual processo preparatório da Conferência de Viena *surgiram indicações claras relativas a questões que haveriam de atrair* atenção especial, como, e.g., a eliminação de todas as formas de discriminação, a proteção de pessoas especialmente desfavorecidas e grupos vulneráveis, a racionalização dos mecanismos de supervisão das Nações Unidas (e.g., para evitar duplicações), a dimensão preventiva da proteção dos direitos humanos. Esta última foi prontamente lembrada ante o risco de violações maciças de direitos humanos que possam desencadear êxodos em grande escala e afetar a paz e segurança internacionais (para o que se cogitou do estabelecimento de sistemas de "alerta antecipado")[46].

Em sua resolução 1991/30, a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas cuidou de acentuar os temas da indivisibilidade, além da "universalidade, objetividade e não-seletividade" de todos os direitos humanos, assim como a relação destes com a democracia e o desenvolvimento. No decorrer do processo preparatório não se hesitou em ir mais além, conclamando os Estados à "ratificação universal" dos tratados gerais de direitos humanos e insistindo nas medidas nacionais de implementação, como passos decisivos na construção de uma "cultura universal" dos direitos humanos[47].

Já no processo preparatório corrente da Conferência Mundial de Viena tornou-se claro que os direitos humanos "permeam" todas as áreas da atividade humana. Resta inequívoco que, dentro do próprio âmbito das Nações Unidas, já não mais é possível "separar" a vertente econômico-social da política (como na época da Guerra Fria); hoje são todas consideradas conjuntamente, em uma visão global, o que tem felizmente despertado enfim as atenções também dos órgãos econômicos e financeiros do próprio sistema das Nações Unidas para a temática dos direitos humanos. A onipresença dos direitos humanos encontra expressão precisamente na incorporação da dimensão dos direitos humanos em todos os programas e atividades das Nações Unidas.

Isto vem enfatizar a importância das **medidas positivas** em prol dos direitos humanos. Não há que passar despercebido, a esse respeito, o consenso geral gradualmente formado em torno dos debates preparatórios da Conferência de Viena no sentido de que as discussões desta última não se concentrem no aspecto negativo das violações de direitos humanos, mas antes em uma reavaliação da eficácia dos instrumentos e programas exis-

tentes no sentido de encontrar meios de assegurar seu aprimoramento e fortalecimento. O *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano* de 1992 do PNUD chega a sugerir que os relatórios e outras fontes de informação sobre direitos humanos no âmbito das Nações Unidas não mais se concentrem no aspecto negativo das violações de direitos humanos, e passem a agregar dados sobre respostas e medidas tomadas em prol de sua observância, sobre os "logros positivos" dos países[48].

2. A superação das contradições

Temos o privilégio de estar vivendo em uma época particularmente densa, como exemplificado pelas profundas mudanças do cenário internacional desencadeadas, em ritmo quase vertiginoso, a partir de 1989. Mesmo em um período de tempo relativamente curto, como o que se estende da convocação da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, em dezembro de 1990, às vésperas da realização da mesma, em junho de 1993, o panorama internacional alterou-se dramaticamente. É possível que nestes três últimos anos tenha o mundo mudado mais profundamente do que nas três últimas décadas. O momento da convocação da Conferência Mundial já não é o mesmo do de sua abertura: ao alívio com o fim da Guerra Fria e à crescente esperança da emergência de um universalismo revitalizado seguiu-se a triste constatação da multiplicação de "conflitos internos". Esta é uma das contradições, e das mais graves, a marcar os nossos dias.

Com o fim da Guerra Fria e o alívio das tensões que a acompanhavam, por um lado abriram-se vias para maior cooperação internacional; mas por outro lado, muitos países passaram a ser dilacerados por conflitos internos, em meio a grande instabilidade política e ressurgimento do nacionalismo, da violência gerada pelo separatismo étnico, xenofobia, racismo, intolerância religiosa; se no passado recente as tensões se deviam sobretudo à polarização ideológica, em nossos dias decorrem de uma diversidade de causas, bastante complexas e nem sempre facilmente discerníveis, a erigir novas barreiras entre os seres humanos. A profunda recessão econômica agravou as disparidades já insuportáveis entre países industrializados e países em desenvolvimento, no plano internacional, e entre diferentes setores da sociedade, no plano interno. Cresce o desemprego, assim como, de modo alarmante, a pobreza extrema[49]. Os avanços logrados em relação às liberdades clássicas com o processo de redemocratização experimentado por vários países nos últimos anos infelizmente se fizeram acompanhar da atual profunda crise econômica, agravada pelo problema da dívida externa, aumentando a pobreza absoluta e afetando sobretudo os setores mais desfavorecidos e vulneráveis da população. Tais retrocessos no domínio econômico-social ameaçam comprometer os avanços logrados por diversos países em relação aos direitos civis e políticos.

A globalização da economia (sua abertura com a busca estratégica de mercados em escala mundial) faz-se acompanhar do incremento do protecionismo nos países centrais e das iniciativas, de tantos países, de formação de blocos econômicos e esquemas de integração regional e subregional, reveladoras do debilitamento do Estado e de sua vulnerabilidade e insuficiência ante as exigências crescentes de competitividade no mercado internacional. A atual opção de tantos países por modelos de economia de livre mercado tem-se infelizmente feito acompanhar de crescente negligência do poder público quanto à vigência e garantia particularmente dos direitos econômicos e sociais. A globalização dos mercados, por sua vez, gera padrões de consumo insustentáveis, se não desastrosos, nas sociedades mais afluentes[50]. A degradação do meio-ambiente e o excesso de população se somam a todos estes fatores, a gerarem grandes movimentos migratórios (com *desplazados* internos e refugiados em grande escala), atribuídos a uma diversidade de causas (políticas, econômicas, sociais), inclusive violações sistemáticas dos direitos humanos[51].

Desaparecem os velhos parâmetros ou pontos de referência próprios da era da Guerra Fria, mas nem por isso o mundo se torna mais seguro. Os novos conflitos internos levam, em casos extremos, à desintegração ou fragmentação do próprio Estado. O mundo se afigura então bem mais perigoso do que se poderia antever no início das grandes mudanças desencadeadas no cenário internacional a partir de 1989. O conjunto das contradições supracitadas se faz refletir até mesmo no universo jurídico-conceitual, manifestamente limitado e inadequado para fazer face às novas necessidades de proteção do ser humano. Assim, por exemplo, novas compartimentalizações tão *en vogue* em nossos dias, como, e.g., as de "cidadãos", de "consumidores", dentre outras, correm o risco de associar-se a sistemas produtivos (em busca de maior competitividade internacional) que agravam as desigualdades estruturais. Se se tomam tais compartimentalizações em contraposição aos "direitos humanos", surge um novo risco de excluir os "não-cidadãos", o que atentaria contra a globalização dos direitos humanos.

Ao se tomar a expressão "direitos dos cidadãos" de modo positivo, no sentido da construção de uma nova cidadania, para tornar a todos "cidadãos" (inclusive os não reconhecidos como tais pelos ordenamentos jurídicos internos dos Estados, e com atenção especial aos discriminados, aos mais desfavorecidos e vulneráveis), deixa então de existir a exclusão dos "não-cidadãos", ao se buscar assegurar o mínimo a **todos**. Mas, aqui, o que se tem realmente em mente são os **direitos humanos**. A construção da moderna "cidadania" se insere assim no universo dos direitos humanos, e se associa de modo adequado ao contexto mais amplo das relações entre os direitos humanos, a democracia e o desenvolvimento, com atenção especial ao atendimento das necessidades básicas da população (a começar pela superação da pobreza extrema) e à construção de uma nova cultura de observância dos direitos humanos.

Como se vê, não são poucos os desafios a defrontar a próxima Conferência Mundial de Direitos Humanos. Buscar a superação das contradições supracitadas, dotar os instrumentos e mecanismos de proteção existentes de maior eficácia, conceber novas formas de proteção (e.g., em situações emergenciais), desenvolver a dimensão preventiva da proteção dos direitos humanos, fomentar as medidas nacionais de implementação dos tratados e instrumentos internacionais de proteção, são alguns dos desafios mais prementes. Outra contradição a ser superada, e das mais graves por suas implicações, é a dos chamados "particularismos regionais" ante a universalidade dos direitos humanos, que requer atenção especial à identificação dos novos rumos de evolução da proteção internacional dos direitos humanos.

3. "Particularismos regionais" e universalidade dos direitos humanos

Que resta nesta evolução um longo caminho a percorrer é comprovado pelo fato de que, uma vez lançada a iniciativa da convocação da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, logo surgiram sinais de inquietação ante eventos recentes em distintas regiões do globo e que têm gerado uma certa preocupação quanto aos riscos de minar a noção da universalidade dos direitos humanos (cf. *supra*). A manifestação talvez mais notória nesse sentido tem provindo de alguns círculos de países asiáticos e de Estados membros da Organização da Conferência Islâmica, que persistentemente tendem a identificar no movimento internacional dos direitos humanos um suposto produto do "pensamento ocidental", que não levaria em conta as chamadas "particularidades regionais", razão pela qual ainda não há convenções regionais de direitos humanos em seus espaços geográficos respectivos. Este argumento não nos parece resistir a uma análise mais cuidadosa por uma série de razões.

Em primeiro lugar, apesar do propósito de impulsionar o desenvolvimento do *corpus* normativo e aperfeiçoar a operação dos mecanismos de proteção internacional dos direitos humanos, à convocação da Conferência Mundial seguiu-se uma aparente reabertura de questões que pareciam já haver sido suficientemente tratadas no passado, tal como a das supostas "particularidades regionais", que já encontraram expressão nas três convenções regionais — a européia, a americana e a africana — de direitos humanos existentes. Há pois que olhar para o futuro, ao invés de reabrir questões do passado. Por outro lado, o debate já está aberto — talvez não devidamente antecipado pelos responsáveis pelo momento da convocação da Conferência, — e não deve, nem há como, ser suprimido, mesmo porque reflete as preocupações correntes em alguns países (particularmente os recém-tomados pelo recrudescimento do fundamentalismo religioso). É um tema, um sinal, de nossos tempos, que deve ser examinado,

ainda que não nos termos dos países que invocam e se apegam ferrenhamente aos "particularismos locais ou regionais".

Em segundo lugar, o chamado "pensamento ocidental" é uma expressão demasiado vaga, mostrando-se hoje não passível de uma definição clara. Muito do que se atribui àquele pensamento encontra hoje manifestações em países de diferentes regiões do mundo. Assim, em terceiro lugar, o argumento das "culturas regionais" não há de ser exagerado ou levado a extremos. Tais culturas não são e nunca foram obstáculos à evolução dos direitos humanos; ao contrário, é perfeitamente possível a elas incorporar os valores dos direitos humanos, como passo rumo à cristalização de obrigações de direitos humanos, como o demonstram os avanços nos últimos anos, e.g., nos campos dos direitos da mulher, da criança, e dos povos indígenas. Donde a extraordinária importância, a meio e longo prazos, da educação em matéria de direitos humanos. A Conferência Mundial oferece assim uma grata ocasião para encontrar meios adequados de lidar com a onipresença dos direitos humanos, dotando-a de maior eficácia.

Em quarto lugar, os círculos resistentes nos países acima referidos e em outros, alhures, ao estribar-se no argumento das "particularidades regionais", dificilmente encontrariam explicação convincente para o fato de que alguns daqueles mesmos países efetivamente se tornaram partes em tratados universais de proteção, como, e.g., os dois Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção sobre os Direitos da Criança[52]. Além disso, alguns daqueles países ratificaram várias convenções internacionais do trabalho adotadas pela OIT — inclusive algumas relativas a certos direitos básicos — e têm acumulado experiência na implementação destas últimas no âmbito dos procedimentos e mecanismos da OIT[53]. Isto vem a sugerir que a insistência no argumento "particularista regional" não há de ser tida como uma posição em bloco daqueles países, mas antes como um argumento pouco convincente avançado por alguns círculos em alguns daqueles países, presumivelmente nos que ainda não ratificaram os tratados gerais universais de direitos humanos.

Em quinto e último lugar, não há qualquer fundamento para opor os pretensos "particularismos regionais" à universalidade dos direitos humanos, porquanto os instrumentos de proteção a níveis global e regional são essencialmente complementares. Há uma vasta prática internacional no presente domínio a comprovar esta complementaridade, como examinamos e buscamos demonstrar no curso que ministramos na Academia de Direito Internacional da Haia em 1987[54]. Os mecanismos de proteção internacional, *nos planos global e regional, interagem e se reforçam mutuamente*, em benefício último dos seres humanos protegidos. De toda forma, o debate desencadeado pela convocação da II Conferência Mundial de Direitos Humanos nos incita a uma reflexão sobre o sentido próprio da universalidade dos direitos humanos em perspectiva adequada.

4. A universalidade dos direitos humanos em perspectiva adequada

A universalidade dos direitos humanos, consubstanciada na Carta Internacional dos Direitos Humanos (Declaração Universal e dois Pactos), se depreende da própria Carta das Nações Unidas[55]. As duas Conferências Mundiais de Direitos Humanos (Teerã, 1968, e Viena, 1993) formam parte de um processo mais amplo precisamente de construção de uma "cultura universal" dos direitos humanos. A Conferência de Teerã, realizada pouco depois da adoção dos dois Pactos de Direitos Humanos, contribuiu para inaugurar a fase de real implementação dos instrumentos universais a partir de uma visão global dos problemas existentes no campo dos direitos humanos. A asserção, pela Proclamação de Teerã de 1968, da tese da interdependência e indivisibilidade de todos os direitos humanos foi possível mediante a constatação das mudanças fundamentais e desafios do cenário internacional (descolonização, corrida armamentista, explosão demográfica, degradação ambiental, dentre outros) e na busca de soluções às violações maciças dos direitos humanos[56].

A universalidade dos direitos humanos resultou, assim, fortalecida da I Conferência Mundial. Não obstante, persistiam antagonismos de concepção no tocante aos planos tanto normativo como operacional. Atribuía-se, por exemplo, ao chamado "pensamento ocidental" a visão dos direitos humanos como próprios da natureza da pessoa humana e como tais anteriores e superiores ao Estado, e ao chamado "pensamento socialista" a visão dos direitos humanos (ou da cidadania) como condicionados pela própria sociedade e expressamente concedidos pelo Estado; do mesmo modo, atribuía-se à experiência ocidental a consagração do direito de petição internacional, e aos Estados socialistas a preferência pelo sistema de relatórios como único método de monitoramento internacional geralmente aceito[57].

Com o passar dos anos tornou-se mais claro que não se tratava de impor uma determinada forma de organização social, ou modelo de Estado, nem sequer uma uniformidade de políticas, mas antes de buscar comportamentos e atitudes dos Estados — por mais heterogêneos que fossem — convergentes quanto aos valores e preceitos básicos da Carta Internacional dos Direitos Humanos[58]. A experiência internacional revelou, em diferentes momentos históricos, a possibilidade de acordo ou consenso quanto à universalidade dos direitos humanos apesar das divergências ideológicas e discrepâncias doutrinárias. Foi, assim, possível, alcançar uma Declaração Universal no mundo profundamente dividido do pós-guerra; foi igualmente possível, em plena Guerra Fria, adotar os dois Pactos de Direitos Humanos em votação à qual concorreram tanto países ocidentais quanto socialistas, em suma, países com variadas particularidades sociais e culturais[59].

Os países emergidos da descolonização prontamente estenderam sua contribuição à evolução da proteção dos direitos humanos, premidos pelos problemas comuns da pobreza extrema, das enfermidades, das condições desumanas de vida, do apartheid, racismo e discriminação racial; o enfrentamento de tais problemas propiciou uma maior aproximação entre as diferentes concepções dos direitos humanos à luz de uma visão universal, refletida no aumento do número de ratificações dos instrumentos globais e na busca de maior eficácia dos mecanismos e procedimentos de proteção[60], assim como na adoção de novos tratados de proteção nos planos global e regional, tidos como essencialmente complementares[61].

Já não mais se podia negar o ideal comum de todos os povos (a "meta a alcançar", o "*standard of achievement*"), consubstanciado na Carta Internacional dos Direitos Humanos complementada ao longo dos anos por dezenas de outros tratados "setoriais" de proteção e de convenções regionais, e consagrado nas Constituições de numerosos países. Reconhecido este conjunto de valores e preceitos básicos como um ideal comum, o próximo passo consistiu na consagração de um núcleo básico de direitos inderrogáveis, presentes nos distintos tratados de direitos humanos, de reconhecimento universal.

Paralelamente, passou a manifestar-se um consenso da virtual totalidade dos Estados do mundo no sentido de fazer figurar dentre as violações mais graves dos direitos humanos o genocídio, o *apartheid* e a discriminação racial, a prática de tortura, — o que implicava um acordo de princípio quanto a certos direitos básicos, a serem gradualmente ampliados[62]. A próxima área de convergência, consignada na Ata Final de Helsinqui de 1975, se deu em relação à própria interação entre os direitos humanos e a paz, a requerer uma aceitação mais ampla e generalizada dos métodos de supervisão internacional. Tal aceitação se vislumbra, paralelamente aos mecanismos de direitos humanos, e.g., no documento final da Conferência de Segurança e Cooperação Européias (Viena, 1989) — a chamada "dimensão humana da CSCE"[63].

Trata-se de claras indicações de um novo "ethos", da fixação de parâmetros de conduta — independentemente de tradições ideológicas, culturais, religiosas — em torno de valores básicos universais, a ser observados e seguidos por todos os Estados, uma vez incorporada a dimensão dos direitos humanos em suas frentes de ação[64]. Não há que fazer abstração de particularidades culturais, porquanto é a partir de tais particularidades ou diversidade que se buscam os valores universais, que se manifesta uma consciência universal. Nenhuma cultura há de arrogar-se em detentora da verdade absoluta e final, e o melhor conhecimento da diversidade cultural pode fomentar esta constatação. A diversidade cultural não se configura, pois, como obstáculo à universalidade dos direitos humanos[65]. Na verdade, há que se manter aberto às distintas manifestações culturais, ao mesmo tempo em que cabe envidar esforços para que as distintas culturas se mantenham abertas aos valores básicos dos direitos humanos.

A universalidade aqui considerada e afirmada não equivale a uniformidade, e tampouco é ameaçada ou debilitada pela ênfase maior em um ou outro direito, dependendo da sociedade ou da cultura. As três convenções regionais — a Européia, a Americana e a Africana — de direitos humanos não proclamam os direitos humanos de europeus, de latinoamericanos ou de africanos, mas antes contribuem, cada uma a seu modo, à universalização dos direitos humanos. A mais recente delas, a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos de 1981, por exemplo, reafirma o caráter universal dos direitos humanos ao mesmo tempo em que leva em conta os traços especiais da região cultural em que se aplica. As três convenções regionais são complementares aos instrumentos globais (Nações Unidas), e, como estes, também expressam valores universais; além disso, muitas das atuais questões de direitos humanos assumem uma dimensão global, transcendendo as particularidades culturais, e a busca de soluções só pode fomentar o reconhecimento do caráter universal dos direitos humanos[66].

Não deixa de ser extrememente significativo que as três Reuniões Regionais Preparatórias da Conferência Mundial de Direitos Humanos realizadas recentemente tenham, cada uma a seu modo e com enfoque e formulação próprios e distintos, reconhecido a universalidade dos direitos humanos. A Reunião Regional Africana (Túnis, novembro de 1992) foi categórica em afirmar "a natureza universal dos direitos humanos" (Declaração de Túnis, par. 2) e, sem prejuízo da observância das realidades histórico-culturais dos países da região (par. 5), em posicionar-se em prol da preservação e promoção da "universalidade dos direitos humanos" (preâmbulo da resolução AFRM/14). A Reunião Regional Latinoamericana e Caribenha (San José de Costa Rica, janeiro de 1993) ressaltou que a Conferência Mundial vindoura propiciava uma oportunidade única para proceder a uma "análise global" do sistema internacional dos direitos humanos, tendo por um dos princípios orientadores o da universalidade dos direitos humanos (preâmbulo da Declaração de San José). E, enfim, a Reunião Regional Asiática também reconheceu a natureza universal dos direitos humanos, ainda que matizada por particularidades histórico-culturais dos países da região (Declaração de Bangkok, par. 8).

5. O atendimento das necessidades de proteção

À luz da universalidade e indivisibilidade ou interdependência dos direitos humanos se hão de considerar as **necessidades** de proteção, em uma visão global e sistêmica da matéria. Tais necessidades variam de país a país, de sociedade a sociedade, cada uma vivendo seu momento histórico e confrontada com problemas próprios. Assim como a I Conferência Mundial de Direitos Humanos (Teerã, 1968) contribuiu sobretudo com a visão global da indivisibilidade ou interdependência de todos os direitos humanos, a próxima e iminente Conferência Mundial (Viena, 1993) pode dar

uma contribuição igualmente transcendental ao concentrar-se nos meios de assegurar tal indivisibilidade na prática, com atenção especial às pessoas desfavorecidas, aos grupos vulneráveis, aos socialmente excluídos (as camadas mais pobres da população), tão enfatizados reiteradamente no decorrer de todo o processo preparatório da Conferência de Viena. Como dar expressão concreta à indivisibilidade dos direitos humanos, com atenção especial à proteção dos mais necessitados e vulneráveis, ao atendimento de suas necessidades básicas? A resposta que se vier a dar a esta indagação poderá representar um passo adiante na evolução da proteção internacional dos direitos humanos.

O "espírito" da Conferência de Viena há de deixar-se guiar pela universalidade e integralidade dos direitos humanos, pela visão global ou sistêmica dos mesmos, pela consagração de uma agenda mínima (não descuidando, e.g., dos temas identificados no processo preparatório, como a trilogia direitos humanos/democracia /desenvolvimento, as obrigações mínimas em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais, dentre outros), pela incorporação da dimensão dos direitos humanos em todas as atividades das Nações Unidas (como, e.g., as de operação de manutenção da paz e de promoção do desenvolvimento econômico e social), pela ênfase nas medidas positivas por parte dos Estados, mormente nas medidas nacionais de implementação dos instrumentos de proteção especial, em suma, pela construçao de uma verdadeira "cultura universal" dos direitos humanos.

A se exacerbarem os atuais conflitos e fatores negativos que parecem ameaçar o êxito da Conferência Mundial, se estaria formando a impressão de que a Declaração Universal de 1948 pareceria demasiado avançada para 1993. Ao contrário, as atuais dificuldades podem despertar a determinação de novos avanços no presente domínio de proteção, pois é ironicamente nos momentos de crise que se intensifica a busca por valores fundamentais superiores. Neste último meio-século, tem sido nos momentos de crise que se têm logrado saltos qualitativos e avanços no campo dos direitos humanos. Assim ocorreu após o holocausto da segunda grande guerra, com a adoção da Declaração Universal de 1948; assim foi ao final dos intensos e por vezes perigosos anos sessenta, com a avaliação global — dois anos após a adoção dos dois Pactos de Direitos Humanos — da Proclamação de Teerã de 1968; e não deixará de assim ser, no mundo convulsionado deste ano de 1993, com a reavaliação da matéria pela projetada Declaração de Viena. E isto, por uma razão aparentemente simples: é precisamente nos períodos de crise aguda que mais se evidenciam as necessidades reais e prementes de proteção do ser humano.

Junho de 1993.

Notas

1 O autor participou da Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, junho de 1993) na tríplice condição de Delegado do Instituto Interamericano de Direitos Humanos, Membro da Delegação do Brasil, e Relator do Forum Mundial de Organizações Não-Governamentais (ONGs) do Tema "Desenvolvimento, Democracia e Direitos Humanos". Participou de todo o processo preparatório da Conferência Mundial, inclusive da Reunião Regional Preparatória da América Latina e do Caribe (San José de Costa Rica, janeiro de 1993) como Consultor do Instituto Interamericano de Direitos Humanos. Este trabalho será seguido de uma avaliação pormenorizada dos resultados da Conferência de Viena, em fase de preparação.

2 United Nations, *Final act of the International Conference on Human Rights (Teheran, 22 April to 13 May 1968)* (New York: U.N., 1968) doc. A/CONF.32/41, pp. 1-61.

3 Cf. *ibid.*, pp. 6-18.

4 Cf. *ibid.*, pp. 10, 12, 14 e 16-17.

5 *Texto da Proclamação de Teerã in* U.N., *Final act..., op. cit. supra* n. 2, pp. 3-5.

6 Sobre a globalização da proteção dos direitos humanos e da proteção ambiental, cf. A. A. Cançado Trindade, *Direitos humanos e meio-ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional* (Porto Alegre: S.A. Fabris Ed., 1993), pp. 41-51.

7 Cf. U.N., *Report of the Preparatory Committee for the World Conference on Human Rights (First Session)*, doc.A/CONF.157/PC/13, de 20.09.1991, pp. 1-13.

8 "Intervenção do então Subsecretário-Geral de Direitos Humanos das Nações Unidas (Sr. J. Martenson)", *Human Rights Newsletter* 4 (1992): pp. 1-2.

9 Cf. U.N., *Report of the Preparatory Committee for the World Conference on Human Rights (Second Session)*, doc. A/CONF.157/PC/37, de 07.05.1992, pp. 1-40, e cf. pp. 14-17 para a proposta de planos de ação nacional.

10 Cf. U.N., *Report of the Secretary-General on studies and documentation for the World Conference*, doc. A/CONF.157/PC/20, de 26.03.1992, pp. 1-6.

11 Parágrafo 2 das recomendações em anexo à resolução 1991/30, de 05.03.1991, da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas.

12 Carta-circular do novo Subsecretário-Geral de Direitos Humanos das Nações Unidas (Sr. A. Blanca), documento G/SO-214(21-2), de 22.07.1992, pp. 1-3.

13 Carta reproduzida *Human Rights Newsletter* 5 (1992): pp. 1-2.

14 *Intervención del jefe de la delegación de Venezuela (...) en nombre del Grupo Latinoamericano y del Caribe ante el Comité Preparatorio de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos*, documento de 12.09.1991, pp. 1-3 (mimeografado, circulação interna).

15 ONU, documento A/CONF.157/PC/20, de 26.03.1992, pp. 2-3; ONU, documento A/CONF.157/LACRM/1/Add.1, de 10.12.1992, p. 9. Cf. também ONU, documento A/CONF.157/PC/6/Add.7, de 28.01.1992, pp. 25-30.

16 ONU, documento A/CONF.157/PC/37, de 07.05.1992, p. 15.

17 ONU, documento A/CONF.157/PC/20, de 26.03.1992, p. 3.

18 ONU, documento A/CONF.157/PC/6, de 22.08.1991, pp. 4, 6, 8, 10, 13-14, 21-22 e 24; ONU, documento A/CONF.157/PC/6/Add.5, de 10.09.1991, pp. 2-3.

19 CEE, *Aide-mémoire: notas da Comunidade Européia sobre a Conferência Mundial de Direitos Humanos*, de 20.08.1992, pp. 1-3 (mimeografado, circulação restrita).

20 ONU, documento A/CONF.157/PC/6/Add.2, de 22.08.1991, pp. 5, 11-13, 14 e 20.

21 Cf. *ibid.*, pp. 12-14. Cf., sobre o tema, U.N., *Human rights and extreme poverty: report of the Secretary-General*, doc. E/CN.4/Sub.2/1991/38, de 27.05.1991, pp. 1-25.

22 Para os comentários dos governos, cf., e.g., ONU, documento A/CONF.157/PC/6, de 22.08.1991, pp. 22, 19 e 24; para os comentários de ONGs, cf., e.g., ONU, documento A/CONF.157/PC/6/Add.2, de 22.08.1991, pp. 5, 7 e 9; e, para a questão dos

direitos humanos em um mundo multicultural, cf. comentários (de ONG) *in* ONU, documento A/CONF.157/PC/46, de 24.08.1992, pp. 4-6.

23 A. A. Cançado Trindade, *La protección internacional de los derechos humanos en América Latina y el Caribe, op. cit. infra* n. 42, pp. 54-55.

24 A contribuição dos organismos internacionais e das "reuniões-satélites" da Conferência Mundial será objeto de um estudo futuro nosso sobre a matéria.

25 ONU, documento A/CONF.157/PC/34, de 09.04.1992, p. 1.

26 ONU, documento A/CONF.157/PC/25, de 17.03.1992, pp. 1-2.

27 ONU, documento A/CONF.157/PC/36, de 10.04.1992, pp. 1-2.

28 U.N., *Report of the Preparatory Committee for the World Conference on Human Rights (Third Session)*, doc. A/CONF.157/PC/54, de 08.10.1992. pp. 19 e 34-35.

29 *Ibid.*, pp. 19 e 34-35.

30 Cf. ONU, documento A/CONF.157/1, de 18.05.1993, pp. 1-2.

31 Cf., a respeito, Anotações do Secretário-Geral da Conferência Mundial de Direitos Humanos *in*, e.g., ONU, doc. A/CONF.157/LACRM/1/Add.1, de 10.10.1992, pp. 1-13.

32 U.N., *African seminar on international human rights standards and the administration of justice (Cairo Seminar, July 1991)* (New York, U.N., 1992), p. 15, e cf. pp. 11, 23, 27-28 e 39.

33 *Ibid.*, pp. 43-44, e cf. pp. 19 e 32.

34 *Ibid.*, p. 8.

35 *Ibid.*, pp. 39-40.

36 *Ibid.*, p. 3.

37 ONU, "Déclaration du Sécrétaire Général Adjoint aux Droits de l'Homme" (M. A. Blanca), séance d'ouverture de la Réunion Régionale pour l'Amérique Latine et les Caraibes de la Conférence Mondiale sur les Droits de l'Homme" (San José de Costa Rica, 18.01.1993), pp. 7-9 (mimeografado, circulação restrita).

38 *Ibid.*, pp. 8-9, e cf. p. 10.

39 U.N./ECLAC, "Message from the Executive Secretary of ECLAC (Mr. G. Rosenthal) at the Regional Meeting for Latin America and the Caribbean Preparatory to the World Conference on Human Rights" (San José de Costa Rica, 18.01.1993), pp. 2-6 (mimeografado, circulação restrita).

40 U.N., "Intervención de la Directora Ejecutiva del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Sra. Sonia Picado) ante la Reunión Regional de América Latina y el Caribe Preparatoria de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos" (San José de Costa Rica, 19.01.1993), pp. 1-2 (mimeografado, circulação restrita).

41 U.N., "Declaración de Pueblos Indígenas de América Presentes en la Conferencia Regional de los Países Latinoamericanos y del Caribe Preparatoria de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos" (San José de Costa Rica, 19.01.1993), pp. 1-2 (mimeografado, circulação restrita).

42 A. A. Cançado Trindade, *La protección internacional de los derechos humanos en América Latina y el Caribe: documento de apoyo a la Reunión Regional de América Latina y el Caribe Preparatoria de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Naciones Unidas* (San José de Costa Rica: IIDH/MRE de Costa Rica/CEE, 1993), pp. 11-137.

43 ONU, documento A/CONF.157/PC/63/Add.3, de 18.03.1993, pp. 5-137.

44 Texto reproduzido *in* U.N., *Report of the Preparatory Committee (Fourth Session)*, doc. A/CONF.157/PC/98, de 24.05.1993, pp. 19-51.

45 ONU, "Declaración de apertura pronunciada por el Secretario General de la Conferencia Mundial en el I Periodo de Sesiones del Comité Preparatorio de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos", doc. A/CONF.157/PC/12, de 20.09.1991, pp. 4, 9 e 11.

46 Cf. *ibid.*, pp. 7-8 e 10.
47 Cf. *ibid.*, pp. 5-7.
48 PNUD, *Desarrollo humano: informe 1992* (Bogotá, PNUD, 1992), p. 77.
49 Para dados estatísticos, cf. A. A. Cançado Trindade, *Direitos humanos e meio-ambiente ..., op. cit. supra* n. 6, p. 101.
50 Para dados estatísticos, cf. International Organization of Consumers Unions, *Consumers and the environment: proceedings of the IOCU Forum on Sustainable Consumption, Rio de Janeiro, June 1992* (Penang/Malásia: IOCU, 1992), pp. 9-11.
51 Alexandre Kiss e A. A. Cançado Trindade, "Two major challenges of our time: human rights and the environment", *in Derechos humanos, desarrollo sustentable y medio ambiente / Human rights, sustainable development and the environment (Seminário de Brasília, 1992)* (San José de Costa Rica/Brasília: IIDH/BID, 1992), pp. 287-290; ONU, *Nota sobre protección internacional (presentada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados)*, doc. A/AC.96/799, de 25.08.1992, pp. 1-14.
52 Cf. quadros de ratificações *in* A. A. Cançado Trindade, *A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos* (São Paulo: Ed. Saraiva, 1991), pp. 639-705.
53 Hiroko Yamane, "Approaches to human rights in Asia", *in* 93 *Beitrage zum auslandischen offentlichen Recht und Volkerrecht* (Heildelberg: Max-Planck-Institut, 1987) pp. 100-103.
54 A. A. Cançado Trindade, "Co-existence and co-ordination of mechanisms of international protection of human rights (at global and regional levels)", *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* 202 (1987): pp. 21-435.
55 Cf., e.g., J.-P. Cot e A. Pellet (dir.), *La Charte des Nations Unies: commentaire article par article* (Paris/Bruxelles: Economica/Bruylant, 1985), pp. 887-889.
56 A. A. Cançado Trindade, "A questão da implementação internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais", *Revista Brasileira de Estudos Políticos* 71 (1990): pp. 17-20.
57 A. Cassese, *Los derechos humanos en el mundo contemporáneo* (Barcelona: Ed. Ariel, 1991), pp. 62 e 68.
58 *Ibid.*, p. 61.
59 H. Gros Espiell, *Estudios sobre derechos humanos*, vol. I (San José/Caracas: IIDH/Ed. Jur. Venezolana, 1985), pp. 299-300, 310 e 313.
60 *Ibid.*, pp. 320-323 e 325-327.
61 Cf. A. A. Cançado Trindade, "Co-existence and co-ordination...", *op. cit. supra.* n. 54, pp. 21-435.
62 A. Cassese, *op. cit. supra* n. 57, pp. 77-78; e cf. H. Gros Espiell, *op. cit. supra* n. 59, p. 326.
63 A. Cassese, *op. cit. supra* n. 57, pp. 77-78.
64 *Ibid.*, pp. 227-228 e 231.
65 Cf., e.g., P. Meyer-Bisch, "Une affirmation double: les droits de l'homme ne peuvent être universels que dans la diversité de cultures", *in Universalité des droits de l'homme et diversité des cultures: actes du colloque de Fribourg, 1982* (Fribourg: Éd. Univ. Fribourg, 1984), pp. 16-19; J. Hersch, *Report on the universality of human rights, a challenge for tomorrow' world: colloquy of Strasbourg, 1989* (Strasbourg: Council of Europe), doc. H/Coll.(89)4, p. 9 (mimeografado, circulação restrita).
66 P.-H. Imbert, *Communication on "The universality of human rights": colloquy of Strasbourg, 1989* (Strasbourg, Council of Europe), doc. H/Coll.(89)6, pp. 14 e 23 (mimeografado, circulação restrita).

De uma sociedade policiada a um Estado policial: o circuito de informações das polícias nos anos 30

ELIZABETH CANCELLI

A virada do século XIX para o XX havia chegado com o surgimento de uma nova complexidade social, tão diferenciada que fizera possível até a Revolução de 1917 na Rússia. A organização das classes trabalhadoras em sindicatos e associações ensejava aos países de regime liberal, e depois aos autoritários, a certeza de que a desordem das ruas e dos operários poderia provocar aborrecimentos e perigos incontroláveis. 1917 seria a prova concreta das preocupações que as elites levantavam desde o século XIX. Não que Moscou, posteriormente, não viesse a provocar uma espécie de reação em cadeia com sua política de espalhar o sonho de uma sociedade mais livre e mais justa, acompanhada da política de subvencionar um grande número de militantes e agentes internacionais prontos a tentar a derrubada completa do capitalismo.

Internacionalizara-se o capital e internacionalizara-se o trabalho. Algumas políticas deveriam acompanhar esta mudança. A História, definitivamente, passara a ser internacional. Nenhuma nação integrada ao desenvolvimento moderno do capitalismo — e eram muitas — sonhava agora em isolar-se, seja via protecionismo dos mercados comerciais, seja no manejar de seus problemas sociais e políticos. A Primeira Guerra Mundial e a fundação da Terceira Internacional em Moscou, nos anos 1918 e 1919, eram a prova incontestável dessa realidade.

As práticas de controle e repressão gradativamente integraram-se a este mundo universal. O Estado moderno tomara para si o monopólio da violência. O trabalho das polícias urbanas de inteligência necessitava agora ser internacionalizado. A atividade policial tornara-se mais complexa do que promover a moralização e a educação das massas com a finalidade de manter a estabilidade social burguesa, aos moldes do século XIX[1]. As fronteiras internas dos países não podiam mais dar conta nem da interna-

Rev. Bras. Polít. Int. 36 (1): 67-86 [1993].
ELIZABETH CANCELLI é Doutora em Ciências Humanas pela Universidade de Campinas, Coordenadora da Pós-graduação de História da Universidade de Brasília e jornalista.

cionalização do trabalho, nem da internacionalização do capital. Tratava-se de política, ou de políticas, integrada.

Sabe-se, entretanto, que desde o século XVIII já era comum a assinatura de acordos bilaterais para a extradição de criminosos[2]. A França, depois a Áustria e os Estados germânicos celebraram inúmeros tratados que garantiam a um outro Estado o exercício de seu direito punitivo, e foi no final do século XIX e início do século XX que este tipo de acordo proliferou. Até o século XVIII, porém, a extradição só existia e era praticada para crimes de deserção, políticos ou religiosos. Depois, foi admitida para alguns crimes comuns e muito recentemente (1946) formalmente excluída para crimes políticos[3]. Pouco a pouco o jogo político-repressivo deparou-se com a prática e a necessidade de abandonar as fronteiras dos estados nacionais para o exercício de sua eficácia.

A nova sistemática de relações internacionais das instituições de controle e repressão baseava-se não mais apenas em acordos bilaterais de expulsão, e sim na troca de informações, na assinatura de tratados e na organização e reorganização policial, troca de informações isoladas entre as polícias sobre crimes, criminosos e organizações políticas.

É bem verdade que havia anteriormente acordos internacionais que tentavam refrear alguns problemas de ordem social de maneira pontual e isolada. As tentativas de combate ao tráfico de mulheres e crianças que vinham sendo sistematizadas, desde 1902[4], eram uma evidência deste tipo de iniciativa. Trabalho, aliás, que, embora centrasse o problema de certa forma no espetáculo da miséria urbana, politizava-se radicalmente na medida em que tentava associar o tráfico à presença de judeus-comunistas.

Assim, nos anos 1920, pela primeira vez, foi que as polícias de vários países, além da preocupação em manter os tratados de extradição e o controle ao tráfico de mulheres e crianças, iniciaram uma certa organização internacional. Esta era mais ampla em sua concepção e atuação do que os acordos internacionais de extradição e combate ao tráfico, e atingia tanto o controle ao crime comum quanto as atividades de cunho político.

Um primeiro encontro preparatório para a concatenação dos trabalhos policiais de diversos países foi realizado em 1920. Vários chefes de polícia encontraram-se em Nova Iorque para tentar sistematizar o que já vinha ocorrendo na prática: a cooperação policial internacional.

Finalmente, em maio de 1923, Gdansk, Dinamarca, Finlândia, Lituânia, Suíça, Bélgica, Bulgária, Grécia, Holanda, Áustria, Portugal, Suécia, Hungria, Iugoslávia, Tchecoslováquia, Romênia, Espanha, Polônia, França, Alemanha, e posteriormente Itália e Inglaterra, constituíram a Comissão Internacional de Polícia Criminal.

A sede da organização era Viena. E o trabalho tinha em mente o combate à delinqüência internacional. Os países-membros queriam (1) combater a falsificação de moedas e valores; (2) possibilitar a transmissão de imagens à distância (fultographe e telefunken-karolus); (3) promover a prisão provisória para extradição, com extradição tratada de Estado a Esta-

do; e (4) viabilizar os mandatos de captura e ordem de prisão para estrangeiros suspeitos, incluindo aí **os que se opõem à segurança pública internacional, para que as autoridades os prendam e informem aos países de origem sobre o criminoso preso**[5].

A preocupação política das nações era evidente. A organização das polícias não visava apenas o crime comum, mas tudo aquilo que era entendido como crime contra o Estado, as instituições e a política. De forma abrangente e não pontual, essa organização internacional das polícias assegurava a implementação de um serviço mais rápido e eficiente na busca de suspeitos e delinqüentes. E, segundo a polícia italiana[6], possibilitava a inserção no serviço de fotografia criminal internacional e a centralização de informações e de material biográfico referente aos delinqüentes, políticos ou não.

Com a ampliação e maior controle e sistematização das informações policiais, o poder de ação dos aparatos policiais individuais era, por esta forma, acrescido, dinamizado e internacionalizado. À margem da lei em Viena, à margem da lei em Londres, Roma ou no Rio de Janeiro. O sucesso da empreitada era enorme. Em 1934, já eram 34 os países-membros da Comissão Internacional de Polícia Internacional[7], e até 1938, às vésperas da guerra na Europa, quando a sede da Comissão transfere-se para Berlim, há assembléias gerais das polícias quase que anualmente[8], sem mencionar o fato de que se inaugura, em 1927, a rede radiográfica autônoma da Comissão, com banda de freqüência para uso dos serviços internacionais da polícia, gentilmente concedida pela Conferência Mundial de Radioeletricidade de Washington.

Todo o esforço dos órgãos repressivos era, desta forma, potencializado em sua eficácia. Aos países que comungavam, em termos de controle social e urbano, das mesmas preocupações, era fundamental a inserção na comunidade internacional de polícia repressiva.

Por isso mesmo é que pertencer à contemporaneidade deste mundo do século XX não significava realmente, para o Brasil, participar dos debates intelectuais que se travavam na Europa, ou seguir a moda parisiense. Esta era apenas a aparência superficial e, portanto, mais visível da nova realidade urbana brasileira. O cotidiano social e o mundo público faziam, isto sim, com que pertencer à contemporaneidade significasse ter em comum problemas sociais e percepções similares no que diz respeito à concepção da realidade, sociedade, cidadania, controle social e até desenvolvimento econômico. Isto é, ser contemporâneo no mundo ocidentalizado era partilhar do sistema de símbolos e jogos que faziam parte constitutiva deste mundo.

Sob este prisma, os grandes centros urbanos brasileiros viviam a sua contemporaneidade. Se é verdade que em alguns lugares do interior do país não havia, por exemplo, notícia sobre o final do Império, também é verdade que, nas cidades, a industrialização trouxera o mundo dos operários, dos imigrantes, das fábricas, das importações e exportações, dos

navios, das estradas de ferro, das greves, do controle social e, por isso, da repressão.

O Brasil, além de ter recebido a Missão Francesa, em 1906, para instruir a Força Pública do Estado de São Paulo[9], era signatário do convênio internacional das polícias sul-americanas de 1905 e 1920, que reunia Argentina, Bolívia, Brasil, Peru e Paraguai. Ambos os convênios pretendiam a troca de informações sobre anarquistas e semelhantes[10]. Era esta uma das principais preocupações políticas relativas à ordem que envolviam as polícias; particularmente as do Brasil, Argentina e Uruguai, em virtude da presença maciça de imigrantes e do trânsito, no Cone sul, das lideranças sindicais, que tanto receio e medidas de repressão inspiravam à ordem constituída.

Intensificava-se assim o intercâmbio internacional. Nos mesmos anos 20 em que os Estados tentavam a organização policial de forma mais e mais abrangente no interior de cada um de seus países, havia um crescente interesse em estabelecer relações internacionais entre os aparatos repressivos. O interesse era sistematizar, definitivamente, o controle das polícias e as esferas de influências das nações. Este caminho vinha sendo tratado de longo tempo. Sob a esfera judicial, para se ter uma idéia, já em 1909, o próprio Brasil possuia tratados de extradição com a Alemanha, Áustria-Hungria, Bélgica, Bolívia, Chile, Equador, França, Estados Unidos, Grã-Bretanha, Espanha, Itália, Países Baixos, Paraguai, Peru, Portugal, Uruguai e Venezuela[11].

Estas relações internacionais incluiam também o treinamento policial. A França participou desta dinâmica através do envio da Missão Militar francesa ao Brasil, ao Uruguai, e ao Peru[12]. A Alemanha reorganizou a polícia argentina, a chilena e a boliviana. E, em 1927, a Itália enviou uma missão militar para treinar a polícia equatoriana. Além da influência ideológica, o envio das missões significava a comercialização de material bélico[13], e quase que uma garantia permanente desta interação policial.

É bastante claro que a preocupação das primeiras décadas do século XX em internacionalizar as polícias não partia exclusivamente dos países europeus. Tratava-se, como já foi dito, de uma inquietação internacional. Tanto quanto a França, o Brasil, a Argentina, os Estados Unidos e outros países da América Latina, por exemplo, estavam apreensivos com a questão e faziam parte ativamente desse novo código repressivo.

Em 1898, Cuba havia recebido treinamento, equipamento e direção dos *marines* americanos, com a ajuda de policiais aposentados da polícia nova-iorquina, para a organização da força policial de Havana. A partir da segunda década do século XX, o Departamento de Guerra dos Estados Unidos desenvolveu um trabalho mais sistemático para a internacionalização policial e acabou por estabelecer as polícias do Haiti (1915), República Dominicana (1916), Panamá (1918) e Nicarágua (1927)[14].

Era um esforço que o mundo ocidental iniciava para a organização de relações internacionais que permitiriam, doravante, um forte tipo de controle e repressão.

Anos 30 e a mira no inimigo

A força política dos anarquistas abalara o mundo nas primeiras décadas do século XX. Por isso, a repressão fora grande e sistemática. A criação da Colônia Penal de Clevelândia, as perseguições policiais e expulsões no Brasil; as greves de 1907 em Iquique, no Chile; a prisão de Sacco e Vanzetti nos Estados Unidos, em 1920, são exemplos que denotavam a preocupação dos vários Estados em neutralizar a ação das esquerdas, e dos anarquistas em particular, através da ação policial e de seu serviço de informações.

Os anos 20, entretanto, começaram a trazer à tona o pânico em relação àqueles que se tornaram os vencedores na Revolução de Outubro de 1917. Uma realidade mais contundente desenhava-se. Na existência do Estado soviético concretizou-se o perigo das esquerdas, que negavam as premissas básicas do modelo capitalista. Além da proposta de uma revolução mundial, a realidade delineava-se agora na agressividade e na incompatibilidade existencial das propostas políticas dos comunistas, liberais e dos totalitários.

Ao mesmo tempo em que a ideologia comunista se expandia e influenciava as organizações políticas e de trabalhadores[15] e os liberais tornavam-se mais intransigentes com as propostas políticas de esquerda, Mussolini assumia o poder em 1922 na Itália; o marechal Jósef Pilsudski, em 1926 na Polônia; Mustafá Kemal Ataturk, em 1923 na Turquia; e Augusinhas Voldemaras, em 1926, na Lituânia. Getúlio ascendia ao poder no Brasil em 1930, Hitler o fazia na Alemanha em 1933, Salazar em Portugal, Franco na Espanha, a Klu Klux Klan explodia nos Estados Unidos etc.

No caso do Brasil, embora o país não fosse carente de forças repressivas, uma vez que convivia com o liberalismo autoritário e excludente da Velha República, os anos 30 é que trouxeram o reavivamento de sua contemporaniedade *in totum*: o surgimento de uma proposta política conservadora e totalitária que indicava a inserção absoluta da sociedade brasileira nas batalhas político-ideológicas que se travavam pelo mundo. Tratava-se do advento de um novo projeto político. Totalitário em seu conteúdo e em sua ação. Estes, que seriam os 15 anos da Era Vargas, não tiveram apenas importância política interna. Aos olhos do mundo, o país era estrategicamente muito importante para a época[16] e incorporava-se perfeitamente à dinâmica social e política das nações ocidentais e de seu combate ao comunismo, à organização e ao cotidiano dos trabalhadores.

Além do rechaço de toda a ideologia liberal, considerada obsoleta, individualista e geradora de desigualdades, o governo brasileiro gerenciou socialmente a insuflação do ódio e da perseguição aos comunistas. Este foi um dos fatores fundamentais a permitir o disciplinamento da sociedade brasileira que deveria, segundo o novo modelo político, obedecer aos ditames de um Estado moderno e totalitário. Por isso, a prática de "implantação da violência aberta como instrumento de política" não foi apenas especiali-

zada e intensificada nos anos 30[17], mas recebeu novo sentido, dinâmica e papel político-social. Saia-se de uma sociedade policiada, até os anos 1930, para um Estado policial.

Um dos primeiros passos do novo governo foi a completa reestruturação interna da polícia, já nos primeiros dias da tomada do poder[18]. E, sob o ponto de vista de toda a reorganização policial, também os acordos internacionais tornaram-se fundamentais para a implementação da nova dinâmica e de seu Estado policial. Era importante haver troca de informações, assinatura de tratados, organização e reorganização das estruturas policiais.

As frentes escolhidas pelo regime para a implementação de relações internacionais com finalidades repressivas eram várias e, ao contrário do que a historiografia tende a ressaltar, não estabelecia qualquer preferência sob o ponto de vista ideológico, já que o mundo ocidental voltava-se em conjunto para o combate à chamada subversão comunista, que era, na realidade, uma perseguição a todas as esquerdas. Podia ser tanto a polícia alemã, italiana, americana ou inglesa a escolhida em determinado momento para ser contatada. A diversificação dava à polícia do Distrito Federal (DF)[19] condições de fazer um trabalho baseado na organização mais sistemática de dados e integrar os agentes policiais à comunidade repressiva mundial, de modo a permitir a triangulação de informações sobre comunistas e demais ideologias de esquerda no circuito de informações dos órgãos de segurança internacional.

A nova polícia brasileira

Em março de 1931, impregnado da disposição que desse à polícia um saber técnico e específico que a habilitasse ao combate aos inimigos do regime, aliada à necessidade de convencer a nação de que de fato existia uma conspiração mundial promovida por comunistas, o governo federal contratou dois técnicos da polícia nova-iorquina para organizar seus serviços de combate ao comunismo.

As relações com os Estados Unidos passaram a ser constantes, até mesmo porque, em 1930, os americanos iniciaram um período deliberado de repressão contra comunistas, anarquistas e demais "politicamente indesejáveis". Segundo a American Civil Liberties Union, nos três primeiros meses daquele ano, "houve um total de 930 prisões envolvendo casos de liberdade de expressão, excedendo o total de qualquer ano inteiro de 1921 a 1929... [E] o número de reuniões reprimidas pela polícia excedeu o total para qualquer ano do período 1921-1929"[20].

Essas relações com os Estados Unidos eram tão próximas e de interesse da polícia do DF, comandada por Filinto Müller, que no caso da prisão de Harry Berger e Eliza Ewert (Elisa Sabo ou Machla Lenczycki) houve total cooperação dos dois países. Washington pretendia investigar profundamente o Partido Comunista e seus simpatizantes em Nova

Iorque, a partir da teia montada por Berger e Machla para conseguirem passaportes americanos fradulentos[21]. O Brasil, por sua vez, pretendia continuar a receber informações internacionais[22].

No ano de 1936, o governo brasileiro emprestou secretamente ao Departamento de Estado americano, para que fossem tiradas cópias, as fichas sobre atividades subversivas no Brasil e em outros países, documentos escritos em português e alemão[23]. Além disso, dois altos funcionários da polícia do DF foram aos Estados Unidos contatar a polícia americana.

O capitão Affonso Henrique Miranda Correa havia sido convidado pessoalmente pelo presidente dos Estados Unidos, F. Roosevelt, para manter contato com as polícias de Nova Iorque e Washington. Ele seguiu para os Estados Unidos nos primeiros meses de 1937[24]. O capitão Francisco Julian, subordinado de Correa, mas responsável pela prisão de Luis Carlos Prestes e Olga Benário, recebeu um convite para visitar os departamentos de polícia de Chicago e Washington, e a Academia do FBI.

Sob o ponto de vista da troca de recursos humanos, a presidência de Roosevelt conseguiu aprovar uma emenda, em 1938, que providenciava o empréstimo de técnicos aos países do hemisfério americano. Desta forma, estabeleceu-se o Advisory Council on Technical Cooperation (ICSCC ou SCC), que possibilitou o envio do agente do FBI, Edgar K. Thompson, ao Brasil, em janeiro de 1939[25]. Apesar do esforço americano, esta vinda consistia, antes de mais nada, em uma manobra do ministro das Relações Exteriores, Oswaldo Aranha, para tentar controlar o serviço secreto brasileiro, retirando-o das mãos de Filinto Müller. Thompson acabou não colaborando com a polícia brasileira, por determinação de Müller, durante os cinco meses em que esteve no país, e foi enviado pelos Estados Unidos, à Colômbia e ao Equador[26]. De qualquer maneira, procurou estreitar os laços entre polícias e alertou Washington sobre o erro de tentar qualquer empreendimento sem o consentimento de Müller, já que o "governo brasileiro só funcionava com o apoio da polícia e das forças armadas"[27].

Internacionalmente, as relações policiais intensificaram-se de tal maneira na década de 30, que entre 1935 e 1937 os Estados Unidos, por exemplo, cooperaram com 13 nações diferentes da Europa e da América, com o Serviço Secreto Britânico, a Gestapo[28] e a polícia italiana em Roma[29].

O Brasil partira pelo mesmo caminho. Formalmente, além dos acordos assinados na década de 20, Filinto Müller estabeleceu uma série de outras iniciativas desde que assumira a chefia de polícia, em 1933, a ponto de ser comum a existência de policiais estrangeiros no Brasil e do governo britânico afirmar, em 1935, "que a organização da Polícia Civil do Distrito Federal está atualmente adequada para uma cidade do tamanho do Rio de Janeiro, já que mudanças foram realizadas em 1934"[30].

Os próprios ingleses colaboravam de perto com a polícia brasileira, mas, de forma geral, de uma maneira muito reservada. Foram passadas informações acerca de atividades comunistas na América do Sul e do Norte, já quando uma "massa de documentos foi apreendida na sede do Partido Co-

munista britânico", na ocasião em que o governo inglês, em 1925, decidiu prender os líderes comunistas ingleses e invadir sua sede, a Arcos House,[31] no outono de 1925. Em 1935, quando o Ministro da Justiça, cometendo uma gafe, sugeriu ao jornal "A Manhã" que havia sido o Serviço Secreto britânico quem dera informações sobre a tentativa de golpe dos comunistas, criou-se um mistério em torno do assunto. Londres escrevia ao embaixador inglês, R. Gurney, que não via qualquer objeção em parabenizar os brasileiros pelo controle do golpe comunista, mas dizia ao embaixador que o fizesse oralmente, já que "não pode ser inteiramente descartada a possibilidade que os revolucionários tentem novamente. Se eles vencerem o segundo *round* e tomarem o governo, poderá ser um pouco embaraçoso se acharem nossa mensagem nos arquivos **(apesar deles saberem que alertamos o governo brasileiro, há alguns meses, que problemas estavam por vir)**"[32].

O embaixador italiano no Rio, Roberto Cantalupo, suspeitava que fora através de informações do Serviço Secreto de Londres que duas mulheres inglesas, a viscondessa C. Hasting e a senhora Cameron Campbell, foram presas no Rio portando documentos para comunistas brasileiros, "uma forma [dos ingleses] agirem e impor-se, mesmo que parcialmente"[33].

Já no ano de 1940, a presença inglesa ficou evidente, quando liberado, no Brasil, Franz Gruber, um suposto agente soviético, preso portando quarenta mil dólares, depois de ter vindo de Moscou. Na verdade, o alemão Gruber estava há dois anos trabalhando como espião entre os comunistas para o Serviço Secreto britânico, segundo as autoridades italianas[34]. Uma afirmação contrastante com a certeza de líderes comunistas brasileiros que diziam que Gruber estaria a serviço da Gestapo, em colaboração com a polícia brasileira.

Havia também uma estreita aliança brasileira com os países do Cone Sul. Além dos convênios de 1905 e 1920, assinados entre Argentina, Brasil, Bolívia, Peru e Uruguai, em Rivera, no ano de 1942, Argentina, Bolívia, Brasil e Uruguai, assinaram um reforço de acordos procurando o intercâmbio informal para troca de informações[35]. Este convênio seguia as diretrizes das resoluções e recomendações tomadas nas Reuniões de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores do Panamá, em 1939, de Havana, em 1940, e do Rio de Janeiro, em 1942, que trataram da defesa política do continente.

Em 1939, os governos participantes no Panamá recomendaram a coordenação de medidas policiais e judiciárias que aconselhavam sobre a necessidade de organizar "a defesa da sociedade e das instituições de cada Estado, não somente contra o delito comum, senão no que concerne a certas atividades ilícitas que possam atingi-las[36].

Em Havana ficou acertado que: no que dizia respeito à "Atividades dirigidas do exterior contra as instituições nacionais(...) para que a consulta seja mais eficaz, os Governos americanos declaram que é essencial o mais amplo intercâmbio de informações a respeito das aludidas atividades dentro de suas respectivas instituições, convindo ainda que qualquer governo

que obtenha informações das quais se deduza que se estão executando ou que possam executar-se atividades de natureza assinalada, no território de uma das Repúblicas, comunicará imediatamente as informações obtidas, sob a mais estrita reserva, ao Ministério das Relações Exteriores da dita nação"[37]. Como no Panamá, a Resolução previa a "proibição de atividades de partidos políticos e estrangeiros(...), encarecendo a necessidade de comunicação recíproca, em forma direta, ou mediante os órgãos da União Pan-americana, de informações e dados acerca da entrada, não-admissão e expulsão de estrangeiros"[38].

Desta forma, operacionalizou-se na América uma tarefa que coube de praxe ao Ministério das Relações Exteriores: manter informada a polícia. Além de um serviço intenso de vigilância mantido sobre brasileiros em Buenos Aires, o Itamaraty triangulava informações vindas tanto da América Latina, como Argentina e Bolívia, México, Estados Unidos ou de países europeus como Bélgica, Itália, Alemanha, França etc[39].

Havia, como já foi dito, várias formas de cooperação internacional. À semelhança da Itália, França, Alemanha e Estados Unidos, o Brasil também tratou de estreitar suas relações e aumentar seu poder através do treinamento de outras polícias. Em 1941, Filinto Müller enviou policiais ao Paraguai "a fim de organizarem a polícia daquele país"[40]. Um caso de colaboração estreita dos serviços policiais no Cone Sul foi a ida do capitão Affonso Henrique Correa de Miranda a Buenos Aires, em missão especial, no ano de 1937, para assinar um acordo com a Argentina de prevenção a "atos de terrorismo internacional"[41].

O Brasil e os totalitários

O circuito das informações entre as diversas polícias transformou-se numa constante. As nações, individual e coletivamente, empenhavam-se em tornar as relações internacionais das polícias uma realidade. Apesar da cooperação recíproca, havia, evidentemente, grande rivalidade entre as nações, no sentido de aumentar sua esfera de influência e poder. Mas, existia também uma enorme tolerância em relação aos serviços policiais.

Em 1927 e 1928, a Polícia Política italiana já possuia uma coleção de observações acerca de imigrantes italianos no Brasil e seus descendentes, principalmente em São Paulo e no Rio de Janeiro. Procuravam-se as ligações antifascistas. Deve-se notar que Roma possuia a cópia da correspondência enviada do Brasil à Itália, via Paris, o que indica uma interceptação dos correios na França ou no Brasil[42].

A embaixada italiana fazia, nesta época, ela mesma a vigilância policial e remetia relatórios a Roma. As informações vinham de pequenas localidades, como Poços de Caldas, ou de grandes centros, como São Paulo. Em 22 de março de 1928, por exemplo, relatou o encontro de uma seção do Partido Republicano Italiano, realizada no dia 19 na casa de um certo Maurelli, na Rua Boa Vista, na capital paulista. O relato, além de denunciar a pre-

sença do prof. Picarollo, apresenta toda a estratégia do grupo em relação ao trabalho antifascista[43]. São citados como antifascistas, em São Paulo, Silvio Lodi, Cesare Bernacchia, Luigi Ottobrini, Angelo Cianciosi, Francisco Barone, Arturo Centini, Conte Frola, Frisciotti, Finocchiaro e Michele Gatti. Na época, o principal informante italiano era um repórter do jornal "O Estado de São Paulo", Meucci.

Posteriormente, entretanto, como as relações policiais Brasil-Itália começaram a ficar estreitas, a polícia brasileira fornecia informações e mantinha contatos para a repressão. Em janeiro de 1931, poucos meses após o golpe da Revolução de Outubro de 30, o governo italiano concordou em atender ao pedido do governador de São Paulo para obter informações detalhadas da organização da Milícia Voluntária Fascista[44].

O estreitamento das relações fez até com que o jornal "O Globo" estampasse[45] com grande destaque a denúncia de Maurício de Medeiros[46], de que haveria um cláusula secreta entre Brasil e Itália, onde o Brasil empenhava-se em expulsar sumariamente de seu próprio território, e a conselho da Itália, os italianos indicados pelo governo fascista[47]. Na verdade, embora não haja qualquer evidência sobre a existência desta cláusula secreta, que visava a repressão política policial, o próprio tratado, firmado entre os dois países, em 28 de novembro de 1931, era visto como uma espécie de escândalo repressivo. As principais críticas recaiam sobre o Artigo IV, que previa a "extradição de seus próprios cidadãos"[48].

Passara a ser comum a troca de informações policiais sobre "elementos suspeitos". Em setembro de 1934, Roma pedia à polícia brasileira que ajudasse na identificação do anarquista Gallefi ou Caleffi que partira do Brasil para retornar à Itália via Paris[49]. Mesmo a movimentação bancária de comunistas italianos, para citar um caso, como as de um tal Orazio Infante e Magdalena Mussoy Rondino, feitas em banco paulista, acabou sendo informada às autoridades italianas[50], numa mostra da quebra do sigilo bancário para fins repressivos.

As informações trocadas avolumavam-se. Em 1932, no dia 8 de fevereiro, em ofício reservado, a Direção Geral de Segurança Pública do governo Mussolini recebia da embaixada italiana no Rio o informe de que a polícia do DF havia conseguido aprisionar em Livramento, no Rio Grande do Sul, um suposto delegado soviético na América Latina, Van Busten, que se passava por diretor da Companhia Armour[51].

Havia muita boa vontade das autoridades italianas em relação às brasileiras. Afinal, ambas comungavam o mesmo ódio aos comunistas. Além disso, o combate era parte fundamental da estratégia de ação, poder e controle dos dois regimes[52]. Um ofício da Polícia Política de Roma confirmava esta vocação para a Itália, dizendo ser decisão de Mussolini "jogar um papel importante na luta contra a propaganda comunista no mundo todo". Por isso, já havia sido iniciado em Roma um trabalho de organização neste sentido[53].

Nos anos 30, chegou a ser cogitado que o Brasil poderia reatar relações com a União Soviética, rompidas em 1920 com a extinção da Legação no Rio. Macedo Soares, ministro das Relações Exteriores na época[54], tratou de tranqüilizar os italianos no sentido de que não haveria possibilidade alguma do Brasil manter relações diplomáticas ou comerciais com os soviéticos. Macedo Soares, confidencialmente, passou a cópia de cinco memorandos reservados do ministério ao embaixador Roberto Cantalupo, onde eram "ilustradas amplamente as razões políticas, econômicas, comerciais" pelas quais o governo havia aconselhado a Vargas em sentido negativo[55].

Mas, com a tentativa de golpe comunista, idealizada por Luiz Carlos Prestes e Harry Berger, os italianos ficaram de tal maneira perplexos com o perigo comunista que, em relatório do embaixador italiano ao seu ministro das Relações Exteriores[56], foi dito que "existia agora uma potência em perigo de bolchevização".

O combate ferrenho aos comunistas, por estes perigos, justificava-se. Assim, a triangulação de informações, ou seja, mesmo a cooperação entre países com projetos políticos diferentes, sempre funcionava. Diretamente do embaixador dos Estados Unidos no Brasil, Gibbson, a Embaixada Italiana[57] dizia que Harry Berger teria dado "a lista de afiliados nos Estados Unidos, importante pelo número e sobretudo pela qualidade; muitos judeus. Deu indicações acerca dos principais núcleos e jornais, etc, do mesmo modo que descobriu uma rede da qual fazem parte personalidades 'insuspeitáveis'. A Gibbson, o sr. Ewert (Berger) confirmou ter organizado o golpe de 27 de novembro, mas disse não ter recebido ordens de Montevidéu, do Comintern ou de Moscou, via Filadélfia"[58].

Além do combate, a movimentação comunista generalizadamente, e no Brasil em particular, era acompanhada de forma muito próxima e com grande interesse na Itália. Nos arquivos italianos consta a avaliação que o secretário-geral do Comintern, Georgi Dimitrov, fazia no VII Congresso Internacional Comunista[59], o que indicava, pelo menos, a presença de um agente policial italiano infiltrado.

Como Roma, Dimitrov pensava que o comunismo estava ganhando terreno no Brasil. "O sistema sindical tem feito sem dúvida progressos nesses últimos anos e a inteligente propaganda que vem sendo feita secretamente pelo Partido Comunista Brasileiro apoiada por altos oficiais do próprio governo dominante ganha sempre maior importância. Tais ações merecem toda a nossa simpatia e toda a nossa ajuda(...) É de lamentar que Prestes não tenha atingido a feliz ocasião de assumir o poder definitivamente e proclamar a república soviética no Brasil. Não devemos, entretanto, censurá-lo por isto. Ele já disse e está convencido que naquela época seria coisa passageira, porque os tempos no Brasil não estavam suficientemente maduros. É preferível que o comunismo seja implantado no território brasileiro de forma permanente e com sólidas raízes, de maneira que o que está germinando graças ao trabalho inteligente e fecundo desenvolvido por nosso partido, ajudado por elementos da Terceira Internacional de

Montevidéu, que se prendem às instruções que daqui são enviadas por Prestes"[60].

As diretrizes estipuladas pelo Comintern no VII Congresso alarmavam ainda mais os italianos, porque havia uma nova tática de luta, onde o nacionalismo era utilizado como força aglutinadora. Os relatórios saídos da Embaixada do Rio para Roma alertavam que esta tática já havia dado "excelentes resultados na China, com Sun Yat-Sen e, depois, com Chiang Kai-Shek (...) e tal plano já estava sendo usado na Aliança Nacional Libertadora"[61], prova disto era a avaliação feita pelo agente soviético Van Mine no Congresso de Moscou.

No mesmo Congresso, Van Mine[62], membro do Conselho Consultivo do Comintern e relator de assuntos referentes à América Latina, dizia "a todos os camaradas que se interessavam pelo desenvolvimento e expansão do comunismo na América meridional, que no Brasil existe uma ampla e bem organizada associação, denominada Aliança Nacional Libertadora(...). Tal organização foi criada sob a orientação secreta, mas direta, do Partido Comunista Brasileiro, segundo as instruções vindas da Legação Soviética de Montevidéu(...)[embora] a grande campanha do fascismo brasileiro tenha perturbado a marcha da Aliança como organização política, de modo que esta não pode participar da eleição. Creio que uma **reforma secreta** (grifo nosso) que faça figurar a Aliança como independente da União Libertadora, que já está em formação no Brasil, facilitará sua ação, devendo, aparentemente, haver um caráter mais socialista que comunista para melhor atrair elementos que mais tarde serão sufocados por nossos elementos vermelhos"[63].

Por certo tais avaliações faziam acirrar o desejo de combate e de cooperação entre países, mesmo que derrotado o *putsh* comunista de 35, porque demonstravam a presença efetiva de Moscou no Brasil. Em 1938, os italianos ficam satisfeitos. A polícia do DF acabava de organizar um serviço de propaganda anticomunista, para ser divulgado em todos os estados, e pedia que o governo italiano mandasse ao gabinete do chefe de polícia, Filinto Müller, "qualquer espécie de material de propaganda que pudesse ser utilizado na organização eficiente desta política que visa objetivamente os comunistas"[64].

Poupavam-se poucos esforços. A colaboração envolvia serviços diferenciados. Clodoveu d'Oliveira, chefe da contabilidade do Ministério do Trabalho, foi "vigiado de modo reservadíssimo" pela polícia italiana em Veneza, Roma e Nápoles, a pedido do governo brasileiro[65].

O governo brasileiro também pedia oficialmente, em agosto de 1937, que a Direção Geral de Assuntos Transoceânicos, em Roma, autorizasse as autoridades italianas a comunicarem "qualquer notícia que tivessem a respeito deste complô comunista"[66]. Os italianos encaminharam o pedido à direção geral da Polícia Secreta.

O próprio governo alemão suspeitava que o Brasil estaria interessado em fazer um acordo com a Itália de combate ao comunismo e outras

ideologias de esquerda[67]. As relações entre as polícias do Brasil e Itália eram tão próximas, que o capitão Affonso Henrique Miranda Correa, o mesmo que fora enviado à Argentina e Estados Unidos, recebeu a Cruz de Cav. Uff. da Coroa Italiana, quando secretamente foi à Itália para contatos com a Direção Geral de Segurança Pública, com a finalidade de incrementar a luta anticomunista[68].

Como chefe da Delegacia Especial de Segurança Política e Social, Affonso Henrique vinha fazendo uma série de contatos secretos para a polícia de Müller. Em fevereiro de 1937, depois de ter visitado os Estados Unidos, ele partiu secretamente a mando pessoal de Getúlio Vargas, com destino a Paris, sob a alegação de que participaria do Congresso Mundial de Documentação Internacional. Seu destino real era a Alemanha, onde permaneceu um ano junto à Gestapo em Berlim[69], acabando por receber, secretamente de Himmler, a Ordem de Primeira Classe da Cruz Vermelha[70].

É claro que os italianos faziam questão de condecorar personalidades brasileiras identificadas com o governo de Roma. Filinto Müller recebeu a *Croce Corona d'Italia*, em outubro de 1941, juntamente com Gustavo Capanema, ministro da Educação, Francisco Campos, ministro da Justiça e maior ideólogo do Estado Novo, e Frederico Barros Barreto, presidente do Tribunal de Segurança Nacional. Ernanni Reis, diretor geral do Ministério da Justiça, e Jurandir Lodi, diretor geral do Ministério da Eduacação, receberam a Comenda *SS. Maurizio Lazzaro*. A Godofredo da Silva Teles[71], presidente do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo, foi concedida a comenda *Ordini Corona d'Italia*[72]. As condecorações tendiam a estreitar laços de simpatia e cooperação.

A luta anticomunista era uma forte frente de batalha. Itália e Brasil participaram da Conferência Policial de Berlim, organizada pela Gestapo, em 1937. Clandestina, a reunião agregou ainda as polícias da Bélgica, Holanda, Polônia, Hungria, Iugoslávia, Grécia, Japão, Portugal, Gdansk, Bulgária, Finlândia, Uruguai e Suíça.

A conferência deveria ser secreta, ou clandestina, como afirmavam os italianos, já que vários representantes policiais estavam na Alemanha secretamente. Durante cinco dias foram discutidas táticas e organização para a luta anticomunista, embora, como afirmara Himmler, muitos dos delegados presentes "já trabalhavam nos respectivos Estados para a polícia alemã"[73]. O objetivo maior da reunião era a formação de uma central anticomunista de polícia, com sede em Berlim e chefiada pela polícia alemã. Houve, na época, muita troca de informações entre as polícias presentes sobre o movimento comunista[74].

O esforço brasileiro em integrar-se ao espírito internacional de repressão das polícias era dinâmico e agressivo. Logo após novembro de 1935, iniciaram-se as negociações definitivas para que a Gestapo e a polícia brasileira pudessem ratificar um acordo que visava, eminentemente, o combate aos comunistas. Além da sugestão de Müller de que uma pessoa da

Alemanha, que fosse bem informada, ficasse no Rio de Janeiro para estabelecer ligações permanentes com as polícias brasileira, uruguaia e argentina, a exemplo do que já acontecia com o agente alemão em Buenos Aires, uma cooperação mais estreita começou a ser acertada[75]. Já havia, é claro, uma cooperação policial a partir da embaixada brasileira em Berlim[76] e a entrega de Olga Benário e Elisa Ewert ao serviço secreto alemão, logo depois de Getúlio ter assinado o decreto expulsando-as do país, selava o acordo com a Alemanha[77].

O pacto entre as polícias era extremamente simples, mas bastante objetivo e violento. Dele constavam: 1) a troca, entre as polícias alemã e brasileira, de conhecimento em geral contra o comunismo, anarquismo e outras ideologias contrárias ao Estado; 2) intercâmbio de material, informações e provas sobre comunismo e outras ideologias contrárias ao Estado. Vigilância mútua para esclarecimento de ações de comunistas, anarquistas, etc.; 3) trabalho mútuo fora do Brasil e da Alemanha; 4) encaminhamento de idéias sobre a ação dos policiais para o combate e possível execução de comunistas, anarquistas etc.[78]

Para a Alemanha, embora houvesse troca de informações diretamente com o FBI, era importante esta aproximação com os brasileiros. Estrategicamente localizado na América Latina, e com laços muito mais estreitos do que os alemães com a Inglaterra e os Estados Unidos, o Brasil, através da polícia do DF, podia proporcionar mais facilmente a inserção da Alemanha no circuito das atividades anticomunistas de Washington e Londres[79] e fazer com que os demais países da América do Sul assinassem acordos similares ao Brasil-Alemanha. Por isso, quando Berger e Eliza Ewert foram presos, a polícia do DF entregou os papéis de Berger tanto para o FBI quanto para o encarregado alemão junto à polícia brasileira, Robert Lehr[80], além de ter prestado informações aos italianos e aos ingleses.

Esta rede internacional de troca de informações e de repressão tornou-se, nos anos 30, cada vez mais complexa e completa. Itália e Alemanha haviam firmado acordo secreto entre suas polícias "contra o bolchevismo"[81], em março de 1936[82], embora todo o esforço de combate ao comunismo viesse já de muito antes[83]. A polícia italiana tinha conhecimento de que a Gestapo havia acertado, pelo menos, um acordo secreto com a polícia húngara "pela defesa contra a ação dos partidos comunistas, da maçonaria e do sionismo". Os húngaros estavam propondo um acordo análogo com Roma, uma vez que a ação comunista intensificava-se na Europa Central, tendo os soviéticos transferido suas atividades de Montreaux, na Suíça, para Bratislava.

Como era de praxe, previa-se a "troca de notícias de caráter geral e sobre fatos concretos, a defesa os atos de sabotagem, o eventual envio de funcionários e agentes para a cooperação no território do outro país"[84].

No circuito, os italianos chegaram a reorganizar a polícia boliviana, também no ano de 1936. Foram ainda contratados como instrutores das

polícias da Venezuela e do Peru, e o Chile organizou a polícia colombiana nestes mesmos anos[85].

Apenas com a assinatura do Pacto Anti-Comintern entre o Japão e a Alemanha, em 1936, com a posterior adesão de Itália e Espanha, é que o circuito das informações começou a ser alterado. É que o Pacto, como bem mostra a visão dos italianos, "não atingia apenas a Rússia, mas também os Estados Unidos, a França e a Inglaterra. A política do eixo Roma-Berlim tornou mais grave a situação desses países democráticos de esquerda. A guerra da Espanha colocou em evidência a formação desses dois blocos, de direita e de esquerda. Começa-se a estudar a possibilidade de uma próxima guerra mundial"[86]

O Pacto Anti-Comintern, na realidade, selava a existência de blocos hegemônicos diferenciados. Não era apenas de combate ao comunismo. Paulatinamente, e com o avanço da guerra na Europa, os serviços policiais agregaram ao temor comunista na América Latina, o perigo da espionagem. Embora por algum tempo persistisse o contato para o combate aos "vermelhos", a cooperação tornara-se mais complexa, e não seria mais através da polícia, fundamentalmente, a realização dos serviços de controle.

As forças militares começariam agora a ser outro elo de ligação entre as nações. A repressão social e política sob a ótica da subversão não seria a tônica, mas sim o serviço de contra-espionagem e busca de simpatizantes estrangeiros.

A III Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas, realizada no Rio de Janeiro, em 1942, recomendava, por isso, que os "Governos americanos controlem a existência de associações dirigidas e mantidas por elementos de Estados extra-continentais, e mandem fechá-las, se ficar provado que são núcleos de propaganda totalitária". Recomendava-se ainda que fossem controlados os estrangeiros perigosos; o trânsito através das fronteiras nacionais; evitar atos de agressão política, tais como propaganda por parte de partidos políticos subversivos, punindo atos de sabotagem e espionagem etc."[87]

A partir desta reunião no Rio de Janeiro, foi criado o Comitê Consultivo de Emergência para a Defesa Política, com sede em Montevidéu, que desde abril de 1942 atuava "como centro de coordenação da defesa das Repúblicas Americanas contra a agressão política iniciada pelo Eixo no Hemisfério Ocidental"[88].

Sob este mesmo prisma, o presidente dos Estados Unidos estabeleceu, extra-legalmente, o SIS (Serviço Especial de Inteligência do FBI), em 24 de junho de 1940. Rapidamente, sob a cobertura de agentes comerciais de firmas americanas, foram estabelecidos serviços de informação e troca de informações pelos americanos na Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, Cuba e México. O SIS chegou a cooperar com o DOPS no interrogatório de suspeitos de espionagem, "olhando para o lado" quando os agentes brasileiros utilizavam a tortura[89]. Mas, fundamentalmente, passou a ter relatórios completíssimos sobre autoridades latino-americanas, número de escolas, cami-

nhões, automóveis, hospitais, capacidade de armazenamento alimentar etc., e atividades de estrangeiros nos diversos países[90].

As relações internacionais rapidamente transformavam-se. E já em 1941, a Itália confirma o fato das autoridades brasileiras estarem abrindo sua correspondência diplomática[91].

No Brasil, em 1942, os militares engajaram-se, juntamente com a polícia, no controle de informações. O esforço de guerra escolheu novos inimigos e havia necessidade de táticas diferenciadas para seu combate. Na verdade, sob o argumento da vigilância total, em virtude do conflito mundial, ficara mais fácil realizar o controle total sobre a população. Por algum tempo as relações internacionais entre as polícias e o circuito dessas informações estavam alterados, até que iniciasse a Guerra Fria.

Internamente, na institucionalização das medidas repressivas, via nova legislação sobre estrangeiros e nacionais[92], em 1942, principalmente, os militares incorporavam-se definitivamente ao serviço repressivo. Da polícia eles obteriam agora, paulatinamente, o *know-how* de vigilância, controle, repressão e brutalidade. Seria o início da "policização" da instituição militar brasileira.

Externamente, os contatos internacionais e o circuito de informações mudaram e começaram a deslocar-se basicamente para os Estados Unidos, envolvendo além de tratados, treinamento e informações, armas, equipamentos e cooperação militar. Tudo resumido a um esforço de guerra internacional. A questão militar é que passara a ser fundamental.

Somente depois de terminado o conflito mundial, em 1945, é que teriam continuidade a repressão integrada e a cooperação internacional das polícias. Novamente o mote seria o combate interno e externo ao comunismo, alimentado pela Guerra Fria. Desta vez, porém, aos esforços policiais seriam somados os dos exércitos e de seus serviços de inteligência e repressão.

Notas

1. Sobre a ordem urbana e da disciplina social no século XIX, vide o artigo de Robert D. Storch, "O policiamento na cidade vitoriana", *Revista Brasileira de História* 5 (1985).
2. O primeiro tratado de extradição já foi assinado em 1174, entre o rei da Inglaterra e da França, e implementava a renúncia real ao direito de asilo. No seu sentido moderno, em 4 de março de 1376, Carlos V da França a Amedeo, conde de Sabóia, garantiram a reciprocidade do direito punitivo aos Estados. Cf. *Enciclopedia Italiana*, vol. XVI, pp. 428-429.
3. O caráter político, militar, religioso e racial foi excluído do serviço de troca internacional de informações policiais da Organização Internacional de Polícia Criminal, em 1946. Sabe-se, entretanto, que acordos paralelos com fins repressivos de caráter religioso, social ou político sempre foram mantidos entre diversas organizações policiais.

4. A primeira *Conferência Internacional sobre o Tráfico de Mulheres e Crianças* foi realizada em Paris, em 15 de julho de 1902, posteriormente seguida de mais três encontros internacionais. Foi desta maneira que o Brasil estabeleceu "contato com vários países no sentido de trocar informações sobre a atuação de cáftens e de sua movimentação (...). Argentina, Uruguai, Alemanha e Holanda mantinham com a polícia brasileira uma troca de informações". Cf. Getúlio Nascimento, sem título (Brasília: mimeo, 1993).
5. Archivio Storico, Polizia Política, Fascicolli 172, "Relatório para o Chefe de Polícia (Roma, 11 de fevereiro de 1930)".
6. Cf. Archivio Storico, Fascicolli 172, "Ofício da Direzione Generalle della Publica Sicurezza ao Prefeito de Roma, aos Ministérios da Justiça, Relações Exteriores, Finanças, Comunicações, Corporações, ao Comando do Exército, Milícia e Guarda Real de Finanças, à Direção Geral do Banco da Itália, à Divisão de Polícia e à divisão de Polícia de Fronteira e Transporte, em 21 de agosto de 1930".
7. Casemiro Garcia Barroso, *Interpol y el procedimento de extradicion* (Madrid: Instituto de Criminologia de Madrid-Editoriales de Derecho Reunidas, 1982).
8. Viena, 1923; Viena, 1924; Berlim, 1927; Amsterdam, 1927; Viena, 1930; Antuérpia, 1930; Paris, 1931; Roma, 1932; Viena, 1934, Belgrado, 1936; Londres, 1937; Bucareste, 1938; Bruxelas, 1946. Cf. Casemiro Garcia Barroso, *op. cit.*
9. Heloisa Rodrigues Fernandes diz que uma das funções mais importantes da Força Pública era a repressão aos movimentos trabalhistas. "Daí sua participação na restauração da ordem nas contínuas greves operárias deste período, sobretudo em Santos (1900, 1905, 1908, 1912), em Jundiaí, em Rio Claro, em Campinas (... em 1906) e na Capital (destacando-se a greve geral de 1917)." Cf. Heloísa R. Fernandes, "A força pública do estado de São Paulo" *in* Boris Fausto, *História geral da civilização brasileira* (tomo III, *O Brasil republicano*, 2o volume, *Sociedade e instituições (1889-1930)* (São Paulo: Difel, 1978).
10. Cf. Elizabeth Cancelli, "O mundo da violência: o Estado policial na era Vargas (1930-1945)" (tese de doutorado, Campinas: mimeo, 1991), p. 175.
11. Arthur Briggs, *Tratados de extradição* (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1909).
12. A Missão permaneceu no Brasil de 1906 a 1914 e retornou e 1919.
13. Heloisa R. Fernandes, *Política e segurança* (São Paulo: Alfa-Omega/Ed. Sociologia e Política, 1973), p. 157.
14. Cf. Martha K. Huggins, "U.S.-supported state terror: a history of police training in Latin America" in *Vigilantism and the state in modern Latin America: essays on extralegal violence*, ed. Martha K. Huggins (New York: Praeger, 1991), p. 222.
15. Cf. Paulo Sérgio Pinheiro, *Estratégias da ilusão: a revolução mundial e o Brasil, 1922-1935* (São Paulo: Companhia das Letras, 1991).
16. Seja sob o ponto de vista político, seja sob o ponto de vista econômico.
17. Paulo Sérgio Pinheiro sustenta que depois de 30 houve apenas intensificação e especialização desta prática. Discordamos e acreditamos que a prática totalitária, de uma forma geral, não só intensifica e especializa o já existente nas sociedades ditas liberais, mas transforma seu sentido e o de suas instituições. Este é o caso para o "Estado policial da era Vargas".
18. A este respeito, ver Elizabeth Cancelli, *op. cit.*, onde encontram-se arroladas e analisadas as modificações empreendidas pelo Estado em relação à Polícia do DF e ao papel policial de forma generalizada.
19. Esta não é uma peculiaridade da polícia brasileira. A polícia italiana, por exemplo, mantinha contato com o FBI. Ver a este respeito correspondência de Hoover com o chefe da polícia italiana no Archivio Storico, Busta 172, fascicolo 26.

20. Cf. Martha Huggins, "Political policing: eighty years of United States training of Latin America police" (manuscrito inédito, 1991). Citação de Goldstein, 1978, p. 202.
21. Cf. Elizabeth Cancelli, "Na Nova Yorque de Harry Berger e Eliza Ewert" (mimeo, livro em andamento).
22. Segundo Paulo Sérgio Pinheiro, em 1928, Frósculo Machado, chefe da Seção de Repressão ao Comunismo, teria mostrado interesse em trocar informações sobre comunistas com o American Vigilant Intelligence Federation, com sede em Chicago. A Divisão de Assuntos do Leste Europeu do Departamento de Estado americano chega a considerar a proposta, mas, pelo menos formalmente, os americanos acabaram não sendo receptivos ao apelo e julgaram "desaconselhável" qualquer contato com o American Vigilant Intelligence Federation. Cf. Paulo Sérgio Pinheiro, *op. cit.*, p. 142.
23. National Archives, Washington (doravante NA), RG 165, 2657 K-90.
24. NA, Archives of External Relations of the Reich. "Da Embaixada Alemã no Rio de *Janeiro, 10 de dezembro de 1936", Coleção de Documentos Nazistas, doc. 295188.*
25. Martha Huggins, *op. cit.* (mimeo), pp. 21-25.
26. Idem, ibidem.
27. Ofício de Thompson ao FBI, 5 de junho de 1935. In Martha Huggins (mimeo), cap. III, pág. 25.
28. Martha Huggins (mimeo), cap. IV, pág. II.
29. Há correspondência entre a Polícia Italiana e John Edgar Hoover, diretor do FBI, no Archivio Storico, Busta 172. fascicolo 26.
30. Public Record Office, Londres, FO - 371 - 18649 - A 10076/20/6.
31. Cf. Paulo Sérgio Pinheiro, *op. cit.*, p. 262.
32. Idem, ibidem. Correspondência de 29 de novembro de 1935. Trata-se até agora da primeira informação positiva encontrada em arquivos da participação efetiva do Serviço Secreto de Londres na repressão ao golpe de 1935, uma vez que os registros no Brasil não existem, nos Estados Unidos não há qualquer informação a este respeito e Londres mantém seus arquivos para o assunto fechados.
33. Ministero degli Affari Esteri (doravante MAE), Archivio Storico Diplomatico, Serie Politica, Busta 9, 6 de março de 1936.
34. MAE, Achivio Storico Diplomatico, Serie Politica, Busta 24. 7 de março de 1940.
35. Comitê Consultivo Para a Defesa Política, "Legislação política nas repúblicas americanas" in Elizabeth Cancelli, *op. cit.*
36. Arquivo Nacional, Rio de Janeiro (doravante AN). IJ1 1329. "Correspondência do Ministério das Relações Exteriores de 21 de fevereiro de 1951".
37. Idem, ibidem.
38. Idem, ibidem.
39. Cf. Elizabeth Cancelli, *op. cit.*, pp 177-180.
40. AN. "Secretaria da Presidência da República, lata 527, em 17 de dezembro de 1941".
41. Martha Huggins, FM 33 o4.26 c. 1937 (mimeo), cap. II, p. 15.
42. Arquivio Centrale di Stato, Fascicoli 21, Pacco 23, "Ofício de 29 de abril de 1928".
43. Archivio Centrale di Stato, Polizia Politica, Pacco 23, Fascicolo 21, assina o Regio Console Generale, On. Mazzolini.
44. MAE, Archivio Storico Diplomatico, Serie Politica, Busta 1, ofícios de 10 de dezembro de 1930, 17 de 27 de janeiro de 1931.
45. Em 23 de maio de 1932.
46. Médico famoso e prestigiado, ex-deputado federal, Medeiros publicou o livro *Outras revoluções virão*, onde fez a denúncia.
47. MAE, Archivio Storico Diplomatico, Serie Politica, Busta 2.

48. Afrânio de Mello Franco, ministro das Relações Exteriores, disse ao embaixador italiano, Vittorio Cerruti, em 31 de maio de 1932, que Medeiros era um filo-comunista que deveria ser condenado a quatro anos de prisão e que providenciaria para que fosse publicada imediatamente em sentença formal. MAE, Archivio Storico Diplomatico, Serie Politica, Busta 2.
49. AN, caixa 75, protocolo 970/34.
50. AN-MJNI, caixa 295.
51. MAE, Archivio Storico Diplomatico, Serie Politica, Busta 3.
52. Vide Elizabeth Cancelli, *op. cit.*
53. Archivio Storico, busta 172, Fsc. 26(/). Nr. 4348 de 4 de janeiro de 1936.
54. A embaixada italiana teve excelentes ligações com os ministros Macedo Soares (1934-1937, Relações Exteriores; 1937, Justiça) e Vicente Rao (1934-37, Justiça), segundo avaliação do próprio embaixador. Rao era visto com bons olhos por ser, também, o primeiro filho de imigrantes italianos a ocupar o cargo de ministro no Brasil.
55. MAE, Archivio Storico Diplomatico, Serie Politica, Busta 6, 19 de outubro de 1934.
56. MAE, Archivio Storico Diplomatico, Serie Politica, Busta 9. "Assunto: situação da política interna, 6 de março de 1935".
57. Gibbson mostrou o material relativo às confissões de Berger ao embaixador italiano, segundo registro do próprio ofício sobre esta informação.
58. MAE, Archivio Storico Diplomatico, Serie Politica, Busta 9, "Reservado, No 206560, de 17 de fevereiro de 1936".
59. Realizado em Moscou, de julho a agosto de 1935.
60. MAE, Archivio Storico Diplomatico, Serie Politica, Busta 9 de 1935.
61. MAE, Archivio Storico Diplomatico, Serie Politica, Busta 16, ano 1938.
62. Paulo Sérgio Pinheiro esclarece que Van Mine era o chinês Chen Shao-yu, que usava o pseudônimo de Wang Ming. Paulo Sérgio Pinheiro, *op. cit.*, p. 314.
63. MAE, Archivio Storico Diplomatico, Serie Politica, busta 9.
64. MAE, Archivio Storico Diplomatico, Busta 15.
65. Devido a suspeitas dele ser comunista, queriam distanciá-lo do Ministério do Trabalho e o mandaram à Itália para ser vigiado. MAE, Archivio Storico Diplomatico, Serie Politica, Busta 14.
66. MAE, Archivio Storico Diplomatico, Serie Politica, Busta 11.
67. NA, Archives of the Reich. "Rio de janeiro, 12 de fevereiro de 1937, de Robert Lehr ao embaixador da Alemanha." Doc. 295211.
68. MAE, Archivio Storico Diplomatico, Serie Politica, Busta 14.
69. NA, RG 59, M 1472, roll 4, 832 00B/82 - 832.00. "Rio de janeiro, 15 de março de 1939".
70. NA, Archives of the Reich, "Berlim, 7 de abril de 1937, do chefe do protocolo Von Bullow", doc. 295226.
71. Ao contrário do que afirma o *Dicionário histórico-biográfico brasileiro*, da Fundação Getúlio Vargas, Godofredo da Silva Teles não se afastou da vida pública depois de ter buscado asilo na França, com a derrota da Revolução de 1932 em São Paulo.
72. MAE, Archivio Storico Diplomatico, Serie Politica, Busta 26.
73. Archivio Centrale Di Stato, Polizia Politica, Fascicoli 26, Pacco 172, "Relato do Chefe de Polícia italiano, 8 de setembro de 1937".
74. Idem, ibidem.
75. Cf. Elizabeth Cancelli, *op. cit.*, pp. 180-182.
76. NA, Archives of the Reich, classificação 295200. "Rio de Janeiro, 3 de setembro de 1936. Do embaixador alemão ao chefe de Polícia da Gestapo, através do Ministério das Relações Exteriores."

77. Em 1937 foi expulsa outra alemã, Ana Gertrude Lambrecht.
78. Cf. Elizabeth Cancelli, *op. cit.*, pp. 186-187. 23 de dezembro de 1936.
79. Os americanos achavam um exagero o perigo que o comunismo representava para o Brasil. Cf. Cancelli, *op. cit.*, p. 183.
80. NA, Archives of the Reich. "Rio de Janeiro, 17 de fevereiro de 1937. Da embaixada alemã no Rio." Doc. 2952228.
81. Archivio Centrale di Stato, Polizia Politica, fascicoli 26, Pacco 172.
82. O acordo foi assinado em Berlim, e o programa de reunião incluía uma conferência sobre a atividade do bolchevismo e seu alcance internacional e uma visita ao campo de concentração de Dachau, na Baviera. Archivio Centrale di Stato, Polizia Politica, fascicoli 26, pacco 172.
83. O partido nazista, o fascista, a Ordine Nuovo e o C.A.U.R. cooperavam sistematicamente pela luta anti-comunista, juntamente com os vários ministérios de ambos os países. Archivio Centrale di Stato, Polizia Politica, Fascicoli 26, Pacco 172.
84. Archivio Centrale di Stato, Polizia Politica, fascicoli 26, Pacco 172, janeiro de 1936.
85. Martha K. Huggins, *op. cit.*, mimeo. G-2 report, 12/20/37.
86. MAE, Archivio Storico Diplomatico, Serie Politica, Busta 16.
87. AN, IJ1 1329. "Ministério das Relações Exteriores, 21 de fevereiro de 1951."
88. Idem, ibidem.
89. Cf. Martha Huggins, "U.S.-suppported state terror", pp. 225-227.
90. O material do National Archives de Washington a este respeito é impressionante e ainda não foi pesquisado.
91. MAE, Archivio Storico Diplomatico, Serie Politica, Busta 26. "Teleexpresso 24114863, 8 de junho de 1941".
92. Cf. Elizabeth Cancelli, *op. cit.*, pp 306-322.

Europa e América Latina: análise comparativa dos processos históricos de integração

LEÓN E. BIEBER

Duas realidades

Os países que possuem evidente hegemonia econômica (e, em decorrência, também política), a nível mundial, não têm interesse de associar-se a projetos de integração regional.

De forma geral, eles procuram evitar a formação de zonas de livre comércio ou de uniões aduaneiras por parte de outros países para não ter de enfrentar restrições em seu comércio internacional. Tomada como verdadeira tal asserção, por simples contraposição, é certo também que países com baixa ou decrescente participação no intercâmbio comercial global, seja por sentimento de insegurança externa seja com o propósito de consolidar sua soberania, manifestarão, via de regra, uma tendência a se unir com outros para estabelecer formas de cooperação ou para criar esquemas de integração regional.[1]

Embora por razões diversas e de modo diferenciado, não só importantes países da Europa ocidental como práticamente todos os países da América Latina encontraram-se nesta última situação, na segunda metade dos anos 40 e no decorrer da década seguinte. Precisamente por isso, ambas as regiões consideraram a integração a panacéia para acelerar o seu crescimento econômico, aperfeiçoar suas estruturas produtivas, atingir um maior grau de participação no comércio mundial, ou mesmo para conter ameaças externas de dominação. Em outros termos: essas regiões optaram pela integração com a finalidade de melhorar seu posicionamento, tanto a nível econômico como a nível político, no contexto internacional.

Contra este pano de fundo, após o estabelecimento de uma união alfandegária entre a Bélgica, a Holanda e o Luxemburgo (Benelux) em 1944,

Rev. Bras. Polít. Int. 36 (1): 87-98 [1993].

LEÓN E. BIEBER é Doutor em Ciência Política. Professor visitante pelo Intercâmbio Acadêmico Alemão junto ao Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

foi criada, em 1948, a Organização Européia de Cooperação Econômica (OECE). A esta seguiu-se, em 1951, a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA) e, pelos Tratados de Roma, constituíram-se, em 1958, a Comunidade Econômica Européia (CEE) e a Comunidade Européia da Energia Atômica (Euroatom). Como reação à formação dessas três comunidades, integradas inicialmente pelos países do Benelux, a República Federal da Alemanha, a França e a Itália, constituiu-se, em 1959, a Associação Européia de Livre-Comércio (EFTA), bloco liderado pela Grã-Bretanha e do qual participavam a Áustria, a Dinamarca, a Noruega, a Suíça e Portugal.[2]

Na América Latina, sob a égide das Nações Unidas, foi criada, em 1948, a Comissão Econômica para América Latina (Cepal), organismo que desde então teve importância decisiva nos processos de integração regional. Três anos depois foi constituída a Organização de Estados Centro-Americanos (Odeca) e, em 1960, por iniciativa da Cepal, foram criados os primeiros dois grandes blocos de integração econômica regional: a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (Alalc) e o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), os quais, com exceção das Guianas e do Panamá, viriam a incluir, no decorrer de poucos anos, todos os países da área política latino-americana.[3]

No decorrer dos anos 80, três décadas após a criação das mencionadas instituições e dos nomeados blocos de integração regional, presenciávamos uma defasagem, por demais notória, no que diz respeito ao grau de sustentação e aprofundamento dos processos de integração em ambas as regiões, bem como ao bem-estar gerado em cada uma delas. Relativamente a essa constatação é suficiente apontar alguns fatos.

Em meados dos anos 80 os países da Comunidade Européia (CE), que totalizam cerca de 7% da população mundial, tinham uma participação média de 40% no comércio mundial de mercadorias, enquanto que a América Latina, com 9% da população mundial, somente participava com uma média do 4% desse comércio.[4]

O coeficiente de integração na CE era de 35.3% em 1958 e atingiu 57.2% em 1986. No contexto latino-americano, o maior coeficiente de integração foi logrado pelo MCCA nos anos 60, quando chegou em torno de 25%. O esquema de integração regional que sucedeu à Alalc em 1980, a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) apenas atingiu um coeficiente de integração de 9.1% no triênio 1984-1986, e as cifras correspondentes a outros grupos de integração na região, nos meados da década de 80, são igualmente, ou ainda mais, decepcionantes.[5]

Na Europa ocidental, evidentemente, subsistem regiões pobres e subdesenvolvidas, nada comparáveis porém à fome e miséria, às doenças ou ao grau de analfabetismo, de desemprego e de subemprego que atingem milhões de latino-americanos.

Já em 1968, a CE logrou (um ano e meio antes do previsto) constituir uma união aduaneira pela supressão praticamente completa das barreiras

alfandegárias e de outros entraves ao comércio intra-regional de produtos industriais, assim como pelo estabelecimento de uma tarifa externa comum. Desde janeiro de 1993 ela se caracteriza por um espaço geográfico sem controle nas fronteiras, sem barreiras técnicas que impeçam a livre circulação de bens, capitais, mão-de-obra e serviços, assim como sem entraves fiscais.

Devido, precisamente, a seu êxito, a Comunidade logrou, a partir dos anos 60, desativar a EFTA e assimilar a maioria dos seus países membros. Do processo de integração na América Latina nada semelhante pode ser afirmado. Metas e cronogramas previstos pelos diferentes projetos de integração para atingir determinados objetivos (ainda que apenas o de uma zona de livre-comércio) tiveram que ser adiados constantemente e terminaram sem resultados. Ao invés de abranger novos países como membros da agrupação regional (tal qual aconteceu no caso da CE), observamos que esses agrupamentos passam, desde a segunda metade dos anos 60, por um processo cada vez maior de sub-regionalização, dando-se, às vezes, até uma retomada de desenvolvimentos estritamente nacionais, como tem acontecido com o Chile, após a sua saída do Grupo Andino em 1976.

Há, em resumo, um fato inquestionável ao comparar-se o processo de integração regional na Europa ocidental e na América Latina. Com base em qualquer indicador que tomarmos, no que diz respeito a esses processos, a experiência latino-americana deve ser considerada, em termos comparativos, como um fracasso.

Feitas essas considerações, caberá indagar pelas razões e causas determinantes pelas quais processos de integração, iniciados numa mesma fase e que visavam basicamente aos mesmos fins tivessem resultados tão diferentes.[6]

Os impulsos iniciais

Os resultados notoriamente diversos entre um e outro processo certamente são produto, por um lado, das condições na fase inicial da integração, e, por outro, da mecânica da integração ou dos mecanismos utilizados para tal finalidade.

Um fato essencial que incentivou o objetivo de criar as Comunidades Européias (a CECA em 1951 e a CEE, assim como a Euroatom em 1957) entre os seis países inicialmente comprometidos nesse projeto, foi o desafio econômico representado pelos Estados Unidos. Outro fato de destaque foi o da percepção da ameaça ao estabelecimento e à sustentação de sistemas democráticos pluralistas e de estado de direito naqueles países, devido não só à presença do Exército Vermelho no centro da Europa como também à força adquirida, após 1945, pela esquerda na própria Europa ocidental. O Relatório Spaak de 1956 sobre a necessidade de criar um mercado comum entre os países do Benelux, a Alemanha, a França e a Itália, justificava esse objetivo, assinalando que esses países somente poderiam enfrentar

com êxito o desafio econômico dos Estados Unidos e o desafio político da URSS se viessem a unir-se.

Além dos fatos mencionados, outros três fatores tiveram forte incidência no processo que levou à criação das Comunidades Européias.

Em primeiro lugar, os Estados Unidos e também a França tinham um claro desejo de ancorar a Alemanha no mundo ocidental. Por sua vez, esse país, sob a liderança de Konrad Adenauer, demonstrou grande vontade de associar-se ao projeto de integração européia, tanto para ganhar novamente respeitabilidade entre as nações ocidentais, como para dispor de um mecanismo de compensação face ao exasperado sentimento nacionalista que caracterizou a fase anterior do nacional-socialismo.

Em segundo lugar, ao cabo da Segunda Guerra Mundial, havia na Europa um amplo e generalizado consenso contra uma volta aos confrontos bélicos, os quais, desde a Primeira Guerra, levaram a que a Europa ocidental perdesse a hegemonia mundial. Concomitantemente, produziu-se um sensível recuo dos sentimentos nacionalistas.

Em terceiro lugar, o fracasso da Conferência de Moscou de 1947 sobre a questão de Berlim, o bloqueio dessa cidade em 1948, a tomada do poder pelos comunistas na Tchecoslováquia naquele mesmo ano, a explosão da primeira bomba atômica pela União Soviética em 1949 e a crescente percepção de que a era do colonialismo chegava a seu final (o fracasso franco-britânico em 1956 em manter o controle sobre o Canal de Suez foi muito sintomático a esse respeito), foram fatos históricos que aumentaram e aprofundaram o sentimento de fraqueza e debilidade dos países da Europa ocidental, na medida em que permaneciam reciprocamente isolados. Considerando-se os elementos mencionados como condicionadores do desencadeamento do processo de integração na Europa ocidental, percebe-se de imediato suas raízes de natureza eminentemente política. Nota-se aí a real ou a suposta ameaça à soberania nacional, e, em decorrência, o medo da perda das normas e dos valores vigentes na sociedade (economia de mercado, pluralismo político, estado de direito). Este foi o fator impulsionador decisivo nos primórdios da integração européia. Sem ele, essa integração talvez não tivesse ocorrido.

Uma situação dessa natureza, ou pelo menos semelhante, jamais existiu na América Latina. Apesar da condição de dependência e, sobretudo, do discurso anti-dependentista (principalmente desde os anos 70), as elites latino-americanas jamais chegaram a perceber um perigo de perda de soberania nacional ou de questionamento das suas normas e dos seus valores, como ocorreu em países da Europa ocidental ao longo de três e até quatro décadas após finalizada a Segunda Guerra Mundial. A assinatura do ato de criação da Organização de Estados Americanos (OEA) pelos países da América Latina em 1948 e a expulsão da Cuba dessa organização 14 anos depois, constituem provavelmente as manifestações limites de percepção de perigo externo regional. Com certeza, elas não podem ser com-

paradas com a apreensão da ameaça existente na parte ocidental européia no período após 1945.

Além do mais, o nacionalismo imperante nos países latino-americanos nunca chegou a ser percebido como um fato negativo, tanto para a história nacional, quanto para a da região como um todo. Ao contrário, esses nacionalismos — tais como o mexicano, em decorrência da revolução de 1910-1917, ou aqueles deixados em herança pelo peronismo e pelo varguismo na Argentina e no Brasil, respectivamente —, sempre foram considerados como símbolos de consolidação nacional e de soberania.

Deste modo, diferentemente do que aconteceu na Europa, elementos de caráter político não chegaram a ter maior incidência nos projetos de integração regional na América Latina. Desde o início, esses projetos ficaram limitados, na região, a critérios basicamente econômicos.

Foi graças aos brilhantes trabalhos de Raúl Prebisch dos anos 1949 e 1950[7], sobre a deterioração dos termos da troca dos produtos primários, sobre o processo de marginalização da América Latina dos fluxos de comércio internacional, sobre a decorrente necessidade de a região impulsionar seu processo de industrialização, assim como sobre a concomitante necessidade de estabelecer, mediante zonas de livre-comércio, mercados regionais ampliados, que se chegou a conformar o embasamento teórico-ideológico para justificar uma prática integracionista a nível regional.

As mencionadas reflexões de Prebisch e aquelas produzidas logo em seguida pela Cepal ganharam ainda maior força persuasiva quando, desde meados dos anos 50, a diminuição do ritmo de crescimento econômico dos Estados Unidos, e, em decorrência, o crescente protecionismo norte-americano, a competição de produtos primários africanos, os efeitos da criação da Comunidade Européia e os inícios da revolução tecnológica-industrial passaram a limitar, cada vez mais, as possibilidades de a América Latina aumentar suas exportações de produtos agrícolas e minerais, bem como de semimanufaturados.

Teóricos da integração regional, como Bela Balassa e Sidney Dell, certamente têm razão ao afirmar que o interesse latino-americano na formação de blocos econômicos foi, antes, uma reação para fugir aos efeitos discriminatórios de terceiros mercados (principalmente daqueles surgidos com a criação da CE), do que um esforço consciente para impulsionar o desenvolvimento pela via da integração.

Nesse contexto, é sintomática a frase do presidente do conselho de governo do Uruguai, em seu discurso inaugural na Conferência dos países da Associação Latino-Americana de Livre-Comércio, em julho de 1961, ao afirmar que "a formação de um Mercado Comum Europeu e da Associação Européia de Livre-Comércio constituem um estado quase que de guerra contra as exportações latino-americanas. Por isso devemos responder a uma integração com outra...; à cooperação intereuropéia com a cooperação interlatino-americana".[8]

Em resumo, pode-se afirmar que, enquanto o processo de constituição das Comunidades Européias esteve basicamente condicionado por elementos de índole política, o desencadeamento da integração latino-americana foi, a nível teórico, produto de um questionamento da teoria clássica do comércio internacional no que diz respeito à distribuição dos ganhos da produtividade entre os países industrializados e os países produtores de matérias primas; e foi, a nível prático imediato, produto dos efeitos negativos que o comércio internacional teve, a partir dos anos 50, nas economias da região.

Com base nestas sumárias considerações sobre as circunstâncias que motivaram a integração em ambos os continentes, serão colocadas, a seguir, algumas reflexões no que diz respeito à mecânica de integração na Europa ocidental e na América Latina.

Os mecanismos de integração

A dinâmica da integração européia não se produz, simplesmente, pela aplicação de mecanismos que permitam uma liberalização, relativamente rápida, do comércio, em particular, e da economia, no seu conjunto, em geral.

O impressionante êxito atingido naquele processo de integração, já nas suas fases iniciais, foi, por sua vez, produto da percepção que tiveram personalidades como Jean Monnet, Walter Hallstein e Robert Schuman, segundo a qual a integração no Velho Continente só lograria êxito na medida em que fosse realizada uma cautelosa seleção de setores ou esferas a serem integradas; e, na medida, em que tal seleção fosse funcional à continuidade do processo, ou seja, que permitisse expandir e aprofundar a tarefa começada.[9]

A cautelosa seleção setorial iniciou-se quando ficou evidente que no seio da Organização Européia para a Cooperação Econômica (OECE), criada em 1948 para administrar os fundos do Plano Marshall[10], resultava impossível atingir uma união aduaneira que abrangesse a totalidade dos setores econômicos. Foi então que R. Schuman lançou a idéia de integrar, por enquanto, unicamente os setores da siderurgia, com a finalidade de criar um mercado comum da produção do carvão e do aço.

Nos anos imediatos ao término da guerra, esses setores, evidentemente, não constituíam entre os países produtores de carvão e de aço uma área conflitante. Todos eles concordavam que a recuperação da economia na região precisava, antes de mais nada, do funcionamento eficiente da produção energética e que esta, só poderia ser atingida pelo esforço comum. Além do mais, a liderança política da República Federal da Alemanha, pelas razões já assinaladas e contra a vontade e a oposição dos industriais nacionais, aceitou a proposta de subordinar ao plano francês de Schuman a principal fonte energética da região: a Bacia do Ruhr. Deste

modo surgiu, em 1951, a primeira das comunidades européias; a do carvão e do aço, a CECA.

Em 1953, foi apresentado aos membros da CECA um projeto para a criação de uma Comunidade Política Européia. Esse projeto teve que ser arquivado, depois que a França negou, em 1956, sua adesão à Comunidade Européia de Defesa. Imediatamente os pan-europeistas procuraram outras áreas, nas quais fosse possível dar continuidade ao processo de integração regional iniciado com a CECA. O caminho foi encontrado numa política conjunta para o comércio exterior e numa política energética concertada complementar à já existente na área do carvão. Assim, entre 1957 e 1958, constituíram-se as duas outras comunidades.

Na criação dessas novas comunidades, as experiências anteriores de cooperação, a saber, a conformação do Benelux, a OECE e a CECA, foram de importância decisiva. O papel funcional que, por exemplo, teve a Comunidade de Carvão e Aço na conformação da Comunidade Européia e da Comunidade de Energia Atômica tem sido destacado de maneira convincente por Ernst Haas.[11]

Em outros termos, no processo da integração européia aconteceu o que na teoria da integração é conhecido como efeito de *spill-over*. Não somente houve uma adequada seleção das áreas a serem integradas, como também uma criação de efeitos funcionais. Ou seja, uma esfera escolhida para a integração atingia outros campos, os quais, por sua vez, passavam a ser integrados.

A América Latina não conheceu uma experiência semelhante. De modo geral, a prática integracionista ficou reduzida a exercícios técnico-burocráticos de redução alfandegária e de projetos conjuntos de cooperação na área industrial, como aconteceu no caso do Pacto Andino e, mais recentemente, no contexto do Mercosul, sem que essas ações chegassem a atingir uma projeção verdadeiramente político-histórica.

Devido a esta situação, já em 1965, quatro dos mais destacados personagens da Cepal (Raúl Prebisch, José Antonio Mayobre, Felipe Herrera e Carlos Sanz de Santamaría), constataram em um documento de interesse singular,[12] que na região faltava um conceito político de integração, faltava clareza no que diz respeito aos objetivos almejados e não existiam métodos que permitissem alcançar as metas desejadas. E, um quarto de século depois, em 1990, o Secretário-Geral da Cepal, Gert Rosenthal, referindo-se à situação atual da integração na América Latina, voltava a insistir na necessidade de elaborar uma estratégia mais abrangente e coesa para impulsionar decisivamente a integração regional.[13]

Outras diferenças significativas

Ao tentar estabelecer as diferenças na mecânica da integração na Europa ocidental e na América Latina, enfatizou-se o problema da seleção funcional de áreas e, em decorrência, o efeito de *spill-over*, porque estes são

aspectos decisivos para o avanço e o êxito de qualquer projeto de integração regional.

Isto não significa que, no contexto comparativo aqui tratado, não existissem outras diferenças significativas. Para as finalidades do presente trabalho, seria minucioso demais deter-se em cada uma dessas diferenças. Com certeza, também não seria tarefa fácil determinar o grau de influência que elas tiveram, e têm, para o progresso, a estagnação ou a regressão dos projetos integracionistas. Vale a pena mencionar, porém, ao menos brevemente, outras quatro diferenças entre os processos de integração europeu e latino-americano, ainda que sejam do conhecimento dos especialistas que se ocupam dessa temática.

Desde seu início a integração européia tem-se caracterizado por regras e cronogramas fixos, os quais, de modo geral, foram e estão sendo cumpridos. Datas marcadas para atingir metas tão importantes como a da união aduaneira, foram alcançadas, até com antecipação. Como já se afirmou acima, isto não tem acontecido em nenhum dos esquemas de integração na América Latina.

Nas Comunidades Européias, a participação estatal foi limitada severamente, privilegiando-se as condições de livre-comércio. Tanto no já mencionado Relatório Spaak de 1956, quanto no Tratado de Roma de 1957, pelo qual foi criada a CEE, "acha-se implícita uma forte tendência contra a intervenção estatal na economia..."[14] Em contrapartida, até a reviravolta da segunda metade dos anos 80, a teoria e parte substancial da prática integracionista na América Latina não se apoiavam no jogo da livre-concorrência. Tanto os trabalhos de Prebisch (exemplarmente o seu livro *Por un futuro mejor de América Latina*) quanto aqueles da Cepal, defenderam por décadas a necessidade de um desenvolvimento industrial latino-americano, ainda que este fosse traduzido em custos maiores das mercadorias, se comparadas com seu preço médio a nível mundial. O Estado atuou como ator por excelência no cumprimento da missão industrializadora. Essa orientação levou, em 1962, à criação do importante *Instituto Latino-Americano de Planeamiento Económico y Social* (Ilpes).

Desde o início, as Comunidades Européias deram maior importância à participação da sociedade civil no processo de integração. Isto se manifestou, por exemplo, na constituição de Assembléias na CECA, na CE e na Euratom, as quais se fusionaram por convênio em 1957, dando origem ao Parlamento Europeu. As Comunidades têm mostrado preocupação e têm feito propostas e realizações tendentes a promover o interesse e a participação das diferentes camadas sociais na construção de uma Europa unificada, baseada em princípios e valores comuns. Reflexo desta realidade é o Comitê Econômico e Social da CE e da Euratom, através do qual é promovido o diálogo entre a burocracia daquelas instituições e os diversos atores sociais dos países membros da Comunidade.[15] Sindicatos e partidos da esquerda lograram incluir na agenda da constituição da CECA questões trabalhistas de importância no que diz respeito à moradia, educação e saúde.

No decorrer dos anos 50 e 60, temas sociais de interesse para os operários das indústrias do carvão e do aço passaram para a competência do órgão superior da CECA, a Alta Autoridade. Dessa forma, a questão do desemprego passou a entrar na agenda da Comunidade. Formas de seguridade social para trabalhadores, a criação de um fundo social para combate ao desemprego, diversas modalidades de participação do fator trabalho nas decisões de empresas mostram a preocupação com a dimensão social da integração. Princípios desta natureza mantêm-se vigentes após a materialização do Ato Único Europeu em 1992, apesar deste priorizar a eficiência das unidades produtivas e as inovações tecnológicas. Os projetos de integração na América Latina não apresentam quadro semelhante. Alguns *avanços na questão social se deram no Pacto Andino e no Mercado Comum* Centro-Americano, que prestaram certa atenção aos temas da educação e saúde. A região em seu conjunto, no entanto, carece de uma política social que faça parte integral dos processos de integração. Com certeza esta é uma das razões principais para o baixíssimo grau de interesse e de participação da sociedade civil nos processos de integração regional.

Com a Alta Autoridade no caso da CECA, com a Comissão no caso da CE, e com o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Contas, as Comunidades Européias criaram instituições dotadas de importantes poderes de decisão[16], que determinaram uma perda de soberania dos seus respectivos Estados membros. Pelo Tratado de Roma, a Comissão possui um direito de iniciativa no que diz respeito a tudo o que se refere à união alfandegária. Ela formula as propostas sobre tarifas alfandegárias assim como sobre acordos comerciais com o resto do mundo. O Conselho da CE só pode atuar com base nessas propostas. A Comissão é responsável pela política comercial da Comunidade. Em julho de 1968, a fixação de normas para tarifas alfandegárias passou a ser direito comunitário; desde então, os países membros não podem mais legislar nessa área.

Observando-se a situação da integração latino-americana no que diz respeito à vontade dos Estados nacionais a delegarem parte da sua soberania a instituições regionais, chama a atenção do observador a frase de Barros Charlin, proferida em 1987, segundo a qual, no subcontinente, ninguém procura definir exatamente essa noção de soberania, mas somente a menção da possibilidade de abrir mão dela já provoca enjôo, ansiedade, receio, suspeita e alergia.[17] Isto apesar de que a ausência de instituições supranacionais constitua, há mais de três décadas, um dos maiores empecilhos à sustentação de qualquer um dos projetos integracionistas elaborados na região.

Criação e desvio de comércio

No presente trabalho tentou-se explicar a evolução divergente nos processos de integração na Europa ocidental e na América Latina a partir de duas razões: as diferentes situações histórico-políticas, sobretudo na fase

inicial da integração, e as divergências no que diz respeito aos mecanismos empregados para consolidar e aprofundar essa meta.

Durante o primeiro quarto de século, após finalizada a Segunda Guerra Mundial, a América Latina não conheceu situações como aquelas que deram impulsos decisivos ao projeto de unificação na Europa ocidental. Não existiu uma ameaça externa para as elites dominantes e para os outros grupos de maior relevância na sociedade e na política. Também não houve uma profunda crise de identidade a respeito do Estado nacional, como aconteceu sobretudo na Alemanha. Neste sentido a América Latina, evidentemente, não teve a chance de uma conjuntura histórica, a qual, em outras latitudes, favoreceu amplamente a integração regional.

No entanto, faz-se necessário identificar as razões pelas quais, até o presente, não se chegou a constituir na América Latina sequer alguns dos mecanismos que decididamente facilitaram a criação e o fortalecimento da Comunidade Européia. Afirmar, por exemplo, que a criação de instituições supranacionais não foi possível na região, porque nela não se produziu aquela conjuntura especial da Europa ocidental, após 1945, seria simples demais. Houve, e ainda há, outros fatores que devem ser levados em consideração para explicar esta realidade.[18]

Para finalizar, será nomeada, também de maneira muito sintética, uma outra razão que certamente dificulta o progresso da integração latino-americana. A constituição das Comunidades Européias foi acompanhada por um crescimento constante do comércio intra-regional, ou seja, ela teve um caráter marcadamente benéfico, principalmente no que diz respeito à produção industrial. Na América Latina, o projeto de formação de blocos econômicos foi entendido desde o seu início como um meio para forçar a industrialização, o que, no pensamento de Prebisch e da Cepal, era necessário devido à monopolização dos benefícios do progresso técnico pelos países desenvolvidos. Em decorrência, a industrialização era vista como o único caminho para elevar o nível de vida da população. O que aconteceu, na prática, foi um constante desvio de comércio, ou seja uma produção a custos maiores do que aqueles necessários caso os produtos fossem importados de terceiros países.[19] Este fato explica a razão pela qual, apesar do já mencionado processo de desintegração dos fluxos comerciais internacionais que a América Latina vem sofrendo nas últimas quatro décadas, o modelo de desenvolvimento para fora, que durante meio século (1880-1930) funcionou com tanto êxito para as elites da região, nunca chegou a perder sua força e vigência.

Práticamente, desde que teve início a fase de substituição de importações, os grupos dominantes na América Latina ficaram divididos em duas facções: uma voltada para os mercados de exportação tradicionais, outra voltada para o mercado nacional e regional. Uma situação desta natureza é necessariamente um obstáculo formidável a qualquer projeto de integração regional e explica, por sua vez, a dificuldade de se chegar a um

consenso para estabelecer instituições supranacionais com poderes autônomos de decisão.

O fato de ainda hoje muitos e importantes países latino-americanos destinarem mais de 2/3 de suas exportações para mercados extra-regionais, explica a limitada motivação para delegar soberania nacional ao espaço geográfico subcontinental.

A questão levantada acerca das razões pelas quais na América Latina não se estabeleceram mecanismos — que no processo de integração européia foram altamente eficientes — é por demais complexa. Como se tentou mostrar, ela não pode ser respondida satisfatoriamente, considerando apenas as diferentes condições históricas que incentivaram ambos os processos aqui tratados.

Notas

1 Sobre a atitude favorável ou desfavorável de países para participarem em projetos de integração regional ou de constituírem blocos econômicos, pode se consultar com proveito Sidney Dell, *Bloques de comercio y mercados comunes* (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1965), pp. 16-43.

2 As organizações de cooperação e os blocos de integração regional criados na Europa na época assinalada são descritos sucintamente por Vera Thorstensen, *Tudo sobre Comunidade Européia* (São Paulo: Brasiliense, 1992), pp. 31-40.

3 Dos inúmeros trabalhos que abordam o processo de integração econômica regional na América Latina, em sua fase inicial, pode-se salientar Víctor L. Urquidi, *Trayectoria del Mercado Común Latinoamericano* (México, D.F.: Panamericana, 1960); Miguel S. Wionczek, "La historia del Tratado de Montevideo", in M. S. Wionczek (org.), *Integración de América Latina: experiencias y perspectivas* (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1964), pp. 53-93 e Joseph Moscarella, "La integración económica centroamericana", in *op. cit.*, pp. 273-291. Em língua portuguesa trata do assunto José Carlos Brandi Aleixo, *A integração latino-americana: considerações políticas e históricas sobre suas bases, processo e significado* (Brasília: Editora Coordenada de Brasília-INL, 1970).

4 Cf. Instituto de Relaciones Europa-Latinoamericanos (Irela), *Europa y América Latina en los 90: ¿hacia una nueva relación?*, Dossier No. 20 (Madrid, 1989), p. 5.

5 O coeficiente de integração diz respeito à percentual de intercâmbio recíproco entre os países que formam um bloco sobre o comércio total que realiza esse bloco. Dados sobre o coeficiente de integração da CE entre 1958 e 1986 em Henrik Uterwedde, *Die Europäische Gemeinschaft: Entwicklung, Zwischenbilanz und Perspektiven zum Binnenmarkt 1992* (Opladen: Leske+Budrich, 1990), pp. 32-33. Sobre o coeficiente de integração dos blocos latino-americanos cf. Manfred Emmes/Manfred Mols, "Regionale Gruppierungen und Organisationen", in Heinrich-Wilhelm Krumwiede/Peter Waldmann (org.), *Politisches Lexikon Lateinamerika* (München: C.H. Beck, 1992), p. 381.

6 Neste contexto, uma observação liminar: as colocações a seguir não procuram esgotar o conjunto de fatores que explicam o problema considerado, embora tenham peso explicativo considerável e até decisivo.

7 Trata-se dos seus dois trabalhos *Estudio económico de América Latina* (1949) e *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas* (1950). Nos

anos seguintes estes trabalhos foram aprofundados pelos estudos realizados pela Comissão Econômica para a América Latina (Cepal).

8 Citado segundo S. Dell, op. cit., p. 181.

9 O fator funcional no processo de integração da Europa ocidental é discutido brilhantemente por Ernst B. Haas, *The uniting of Europe: political, social, and economic force 1950-1957* (Stanford: Stanford University Press, 1958).

10 A OECE pode ser considerada como a primeira instituição supranacional na Europa ocidental, após a segunda guerra mundial.

11 Cf. E.B. Haas, op. cit., pp. 291-299.

12 Cf. Raúl Prebisch/José Antonio Mayobre/Felipe Herrera/Carlos Sanz de Santamaría, *Proposals for the creation of the Latin American Common Market* (Washington: Inter-American Development Bank, 1965).

13 Cf. Gert Rosenthal, "Repensando la integración", *Pensamiento iberoamericano* 15 (1989): pp. 13-24. Neste contexto, particularmente pp. 21-24.

14 S. Dell, op. cit., p. 79.

15 A estrutura institucional das Comunidades Européias e as atribuições de cada um dos seus orgãos são tratados por H. Utterwede, op. cit., pp. 114-121 e V. Thorstensen, op. cit., pp. 45-58.

16 Vide nota anterior.

17 Cf. Raymundo Barros Charlín, "Perfil del regionalismo latinoamericano", in Centro Interuniversitario de Desarrollo/Instituto de Altos Estudios de América Latina de Universidad Simón Bolívar (org.), *Manual de integración latinoamericana* (Caracas, 1987), p. 50.

18 Alguns outros fatores explicativos que dificultam a integração na América Latina e que não são abordados neste trabalho são mencionados por Roger D. Hansen, "Regional integration: reflections on a decade of theoretical efforts", in *World politics* (vol. XXI, janeiro 1969), pp. 262-264.

19 Sobre os conceitos criação e desvio de comércio veja-se Jacob Viner, *The customs union issue* (Washington, D.C.: Anderson Kramer Associates, 1961), pp. 41-45.

América Latina, quinhentos anos: do mito à História

JOSÉ SARNEY

Foi como uma fonte inesgotável de mitos e projetos da velha Europa que a América Latina irrompeu na História do Ocidente. Última verdadeira fronteira da humanidade, fomos, com Colombo em obsessão obstinada de homem medieval, a proximidade do Éden, Cipango, as Índias, a Terra do Grande Cã. Com Vespúcio e sua pragmática visão de homem renascentista, começamos a ser o Novo Mundo, um mundo a ser criado à imagem e semelhança do outro.

Fomos lenda e sonho, na imaginação dos conquistadores que viam sereias onde não havia mais do que botos, Eldorado onde apenas chegavam rumores de tribos perdidas. Aqui se localizou, com a facilidade da palavra e a sensibilidade embusteira de "indianos" e aventureiros, a Terra de Gaiola, a Terra de Canela, a Ilha das Especiarias. Fomos a "visão do Paraíso", para lembrar a feliz expressão com que Sérgio Buarque de Holanda descreveu o conjunto de motivos edênicos na conquista e colonização de enormes porções do território americano.

Nascemos sob o signo do *ouyr-dire* de Rabelais, trazido para a História do Ocidente pelo caminho das imagens mitológicas e da exageração de quantos não chegavam a compreender plenamente a magnitude da diferença que nos identificaria muitos séculos depois no conjunto das regiões da terra.

Fomos também lugar e objeto de disputas que estavam destinadas a ser decisivas para a cosmovisão do Ocidente, como a que confrontou Frei Bartolomeu de las Casas com Juan Ginés Sepúlveda em torno da humanidade dos índios e da unidade do gênero humano; como a que opôs Buffon e De Pauw aos primeiros americanistas em torno da pretensa degenerescência do continente e de suas espécies; como também a que defrontou a colonização de perfil mercantilista e escravagista com a aventura dos peregrinos do *Mayflower* e as treze colônias da América do Norte.

A América nasceu como a terra de projetos e de mitos. A Espanha criou aqui cidades cuidadosamente planejadas, às quais se transplantaram

Rev. Bras. Polít. Int. 36 (1): 99-104 [1993].

JOSÉ SARNEY é senador da República (PMDB-AP), membro da Academia Brasileira de Letras e ex-presidente da República (1985-1990).

todas as suas instituições políticas e sociais. Aqui se quis construir uma civilização ibérica no trópico, mas às custas do trabalho indígena e escravo. Aos conquistadores o que os atraiu foi o espelhismo da riqueza incomensurável e fácil, da glória e do poder. Aos evangelizadores atraiu uma massa de gentio bíblico, à espera da palavra de Deus. Entre a conquista e a evangelização, a América foi alvo de cobiça, de piedade, cenário de uma gesta que engendrou as lendas branca e preta da conquista e produziu um encontro de mundos não totalmente solucionado ainda em nossos dias.

Novo Mundo, fomos desde o princípio a Terra do Futuro, cuja grandeza esteve desde o primeiro contato associada, como uma conseqüência necessária, à portentosa dimensão da natureza, à amplidão das paisagens e à riqueza potencial da terra. Nascemos sob o signo do mito do futuro: no espaço, porque aparecíamos como a Terra de Prodígios; no tempo, porque o que não fosse prodígio hoje certamente o seria cedo ou tarde.

Nossa Independência ajudou a perpetuar o mito do futuro, nossa vocação de projeto do porvir. Tornamo-nos independentes e soberanos não porque fôssemos nações plenamente constituídas, e sim porque a independência, no futuro, acabaria de constituir a nação e com isso se consolidaria o Estado. O futuro haveria de trazer tudo como uma conseqüência lógica da independência combinada com a riqueza da terra.

Na mente latino-americana do século XIX, esteve presente uma união causal que haveria de perpetuar, em nossa visão do mundo, essa associação com o futuro: "terra bela, Pátria grande". O futuro traria estabilidade social, desenvolvimento e democracia. No futuro, a civilização se sobreporia à barbárie, Ariel subjugaria Calibã e os caudilhos dariam lugar ao Estado de direito. A integração, que se sacrificou em honra da própria independência, também o futuro haveria de trazer. O ideário integracionista de Bolívar, que historicamente não foi mais que um projeto político malogrado em seu momento, transformar-se-ia no "sonho de Bolívar", ligado a um futuro indefinido, mas que se decretava firme.

A surpreendente imagem do futuro criou os três mitos que continuam vigentes na América Latina de hoje, em seu quinto centenário: o desenvolvimento, a democracia e a integração.

Nossa história moveu-se, nos séculos XIX e XX, em grande parte impulsionada por esses mitos. Porque a realidade nos era adversa e o entorno internacional pouco favorável em vista de como nos inseríamos na economia mundial, as elites latino-americanas trataram de buscar nesses e em outros mitos a justificativa de todas as suas ações. A mestiçagem étnica e cultural, por exemplo, marca profunda da ontologia latino-americana, mas também motivo de angústias e desencontros e tantas vezes identificada com a pobreza e a marginalidade social predominante no Continente, transformou-se em ideologia oficial à direita e à esquerda. Dessa mistura nasceria, por exemplo, no futuro, a **raça cósmica** de José Vasconcelos.

A mesma coisa ocorreu com o desenvolvimento, tornado justificativa para a prática continuada da estratégia de adiamento. Em nome do

desenvolvimento, adiaram-se reformas sociais imprescindíveis e a própria democracia. Em nome do desenvolvimento, muitas vezes, aceitou-se sem discutir uma ordem internacional adversa, pela qual estávamos desde o princípio condenados a um papel ancilar se nos dispuséssemos a promover as mudanças a partir de nós mesmos. Mas também em nome do desenvolvimento lançou-se, exclusivamente à conta da ordem internacional, a culpa pelo atraso que nos amarrava à História.

Quando começamos a compreender a natureza dos limites que a macroestrutura internacional nos impunha, buscamos fórmulas de desenvolvimento, pela via da substituição de importações, pela intervenção maciça do Estado na economia, pela busca do investimento externo, pela inflação que, se bem serviram para o propósito da industrialização e do desenvolvimento, foram instrumento da concentração social e regional da riqueza e a base de um sistema autárquico socialmente insensível e economicamente ineficiente. Procurando defender-nos, nos debilitamos ainda mais, porque enfraquecemos nossa base social e nos fechamos para um mundo de natureza cambiante no qual os atrasos sociais têm um custo por demais elevado.

Também a integração se fez mito e ideologia. Nos anos 50, como uma emulação da Europa, a integração irrompeu novamente no discurso latino-americano com uma força retórica inversamente proporcional a seus resultados. Não nos dávamos conta de que o modelo de desenvolvimento então privilegiado e as limitações estruturais de nossas economias eram o obstáculo para a integração. Acreditamos, durante muitos anos, que as palavras ou umas poucas ações simbólicas poderiam ocupar o lugar da integração. Ainda muito depois, pudemos dar-nos conta de que a integração não nasce só das palavras ou da vontade política dos governos, mas também, e necessariamente, da realidade de correntes de comércio importantes e de interesses concretos dos agentes econômicos dos países envolvidos.

A mesma coisa aconteceu com a democracia. Feita mito, nossa democracia começou a aparecer carregada de adjetivos que disfarçavam intenções mais ou menos explícitas. Custou-nos muito trabalho compreender que a democracia é na realidade um fim em si mesma.

A América Latina parecia condenada a perpetuar-se como projeto através dos discursos, enquanto o mundo mudava e a competição econômica, comercial e tecnológica assumia a predominância que, nos anos anteriores, haviam tido no ordenamento internacional as disputas de poder político e estratégico. Nessa nova competição, países com base social mais sólida (isto é, com indicadores expressivos nas áreas de saúde, educação, habitação, distribuição da riqueza, seguridade social) tomaram a dianteira e rapidamente mostraram de manifesto toda a impressionante dimensão política e econômica do atraso social. A América Latina viu, nas imagens de pujança que vinham da CEE ou dos "tigres" asiáticos, como o futuro se apresentava já não como promessa, mas como risco e ameaça.

Foi somente quando a aceleração do tempo histórico internacional nos mostrou em toda sua real dimensão o risco de marginalizarmo-nos para sempre e perder-nos em convulsões sociais que nos demos conta de que nossos modelos estavam esgotados. Não porque não tiveram uma relação intensa com a realidade social, política e econômica do Continente, como fatores para sua transformação, mas porque sempre tiveram essa dimensão de mito, de substituição da realidade por meio de palavras.

Não que a América Latina tenha estado totalmente à margem dessas transformações. Ao contrário: em certo sentido, antecipou-as, prenunciou-as. Muito antes de que a ex-União Soviética se desmontasse e a democracia substituísse o socialismo real na Europa Central e do Leste, a América Latina havia passado por uma verdadeira revolução democrática, surpreendentemente pacífica se levarmos em conta o volume dos problemas que a região enfrentava — dívida, inflação, miséria, recessão. Contra toda expectativa, a América Latina manteve o curso de sua redemocratização ainda em meio do que se passou a chamar "a década perdida". O autoritarismo, cuja queda se comemorou com certa ingenuidade na derrocada dos regimes comunistas, começou a ser derrotado antes em nosso continente. Mas, essa derrota não nos livrou dos atrasos herdados de séculos de História e das múltiplas assimetrias internas e internacionais que nos têm tolhido. Ao contrário, a democracia transformou-se no canal pelo qual passaram (e continuam passando) os conflitos e as demandas de sociedades crescentemente complexas.

Na década dos 80, a América Latina enfrentou a crua realidade de uma ordem mundial em transformação acelerada, tanto no político-estratégico como, principalmente, no econômico. Nossos mitos já não eram suficientes para manter a confiança ilimitada no futuro. A América Latina havia deixado de apresentar os índices de crescimento dos anos 50, 60 e 70. Uma grande quantidade de países da Ásia ultrapassou-nos em quase todos os indicadores. Nossa participação no comércio internacional diminuiu sensivelmente. O comércio intra-regional desmoronou. Perdemos mercados tanto de produtos industrializados como de produtos primários. Os fluxos de inversão decresceram e em alguns casos desapareceram. O peso da crise econômica e social se fez sob a forma de manifestações às vezes violentas de descontentamento e ameaças à ordem democrática em alguns países.

Os anos 90 nos encontraram em plena necessidade de fazer os ajustes necessários para enfrentar novos desafios. Não se trata somente do ajuste econômico em todas as suas implicações — abertura econômica, comercial e tecnológica, reforma do Estado, reforma fiscal, privatização, controle orçamentário, controle monetário, busca de uma solução concertada e duradoura ao problema da dívida externa. Trata-se de outro tipo de ajuste também — um ajuste de mentalidade, que substitua os mitos vinculados ao futuro por ações concretas no presente.

A integração regional é talvez o setor onde essa mudança de mentalidade se faz mais visível. Quando hoje se fala de integração, são cada vez

mais raras as referências retóricas ao "sonho de Bolívar" e cada vez mais numerosas as considerações de natureza econômica e comercial, como prazos de fim de impostos aduaneiros, compatibilização de políticas comerciais, industriais e financeiras, projetos de complementação industrial etc. A integração se vê hoje não como um fim em si mesma, mas como um instrumento de política macroeconômica, um fator de racionalização da política econômica e comercial dos países em um mundo marcado pela competição econômica. É, ao mesmo tempo, um objetivo dentro do projeto de desenvolvimento e um meio de alcançá-lo, embora dependa da retomada do crescimento econômico para ser efetivo.

O Mercosul, por exemplo, é uma realidade em crescente desenvolvimento; seu futuro não se fundamenta em promessas ou na mera vontade política dos governos, e sim em fatos concretos: a efetiva complementaridade entre as economias dos quatro países, a dimensão do mercado consumidor combinado, que atinge a casa de 190 milhões de habitantes, o volume do comércio sub-regional e o número e a importância dos agentes econômicos envolvidos, o impacto desse comércio nas políticas de abastecimento e controle inflacionário dos governos e ainda outros fatos.

Outras áreas do Continente estão igualmente partindo da base real do intercâmbio econômico para então construir a integração sub-regional. É mais fácil **ampliar** correntes de comércio, mediante ações de liberalização comercial e associação de mercado, através da compatibilização de políticas macroeconômicas, do que criá-las artificialmente do nada. Por essa razão, a integração latino-americana parece ter tomado um curso novo que reconhece que a integração continental passa necessariamente pelo elo sub-regional. E, mais que tudo, ao contrário da retórica do passado, a integração regional se reconhece hoje como um processo efetivo de ajuste econômico, no qual os governos, atuando como catalisadores dos impulsos dos agentes econômicos, poderão dar a justa medida ao que chamaríamos macroeficiência regional.

Dessa forma, embora a integração, tal como o desenvolvimento, a democracia e a estabilidade e justiça social, continue sustentando no discurso político latino-americano a dimensão de mito herdado de nossa História, o mundo contemporâneo, tão transformado, imprimiu um curso distinto ao eterno projeto integracionista latino-americano. A mesma coisa ocorre nestes dias com a democracia como instrumento efetivo de integração entre os diversos setores sociais e entre estes e o Estado. Quando surgem as crises, a democracia prova ser o melhor caminho de canalização e solução dos conflitos; ou, quando menos, é o melhor termômetro social à disposição de nossos países.

Talvez o penoso trânsito do mito para a realidade seja o que em síntese caracteriza a América Latina no transcurso de seu Quinto Centenário. Não fora assim, teríamos sido condenados, em 1992, a simplesmente comemorar um fato passado há quinhentos anos, procurando convencer-nos de que continuamos a ser o Novo Mundo de promessas e

futuro, enquanto a Europa, a velha Europa, realizava no mesmo ano de 1992 o objetivo do Tratado de Roma de converter-se em uma poderosa comunidade de nações.

O trânsito do pensamento mítico para a História identifica a transformação das coletividades primitivas em sociedades organizadas. O sentimento de perda que acompanha todo processo de maturação se compensa, amplamente, com a sabedoria e a serenidade de que ele igualmente resulta. Talvez, por uma coincidência de cronologias embaralhadas por esse sentimento de atemporalidade que, às vezes, nos acomete neste Continente, a América Latina esteve, ao comemorar seus quinhentos anos, em plena efervescência — democracia, ajuste macroeconômico, reinserção no mundo mudado, integração gradual mas segura — dando os passos decisivos para sair do mito e, finalmente, entrar na realidade dos grandes movimentos históricos.

Os Estados Unidos na encruzilhada mundial

LUIZ A. P. SOUTO MAIOR

Talvez nenhum presidente dos Estados Unidos tenha assumido o cargo em momento tão crucial para a posição internacional do seu país quanto Bill Clinton. Encontram-se em jogo a nova feição política e econômica do mundo, o papel a ser desempenhado pelos Estados Unidos nesta configuração mundial, ainda em processo de definição, e a sua adequação a tal papel. A evidente interconexão das três questões coloca os Estados Unidos e o resto do mundo numa mesma encruzilhada histórica.

O encadeamento de eventos que levou a tal situação está intimamente ligado ao processo de gradual erosão da hegemonia de que os Estados Unidos desfrutavam no mundo ao término da II Guerra Mundial. Os fatos são assaz conhecidos, mas não fica demais rememorar-lhes as grandes linhas a fim de explorar algumas das suas implicações no contexto atual.

A partir da década de 1950, a preeminência econômica dos Estados Unidos tendeu a sofrer um declínio relativo frente ao dinamismo das economias da Europa Ocidental e do Japão. Os efeitos de tal debilitamento sobre o sistema econômico-financeiro internacional fizeram-se sentir de maneira mais acentuada já na década de 1970, com a inconversibilidade do dólar em ouro, a subseqüente adoção de um sistema de taxas cambiais flutuantes e a crescente freqüência de práticas comerciais contrárias ao espírito, senão à letra, do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). O agravamento dos déficits americanos, fiscal e comercial, deu origem a uma situação em que, cada vez mais, os Estados Unidos se tornaram dependentes do apoio econômico dos seus principais aliados, sobretudo da Alemanha e do Japão, para continuarem a desempenhar o seu papel de superpotência militar. Estabeleceu-se, assim, uma situação algo esdrúxula, em que a Europa Ocidental e o Japão financiavam a liderança político-estratégica de Washington sobre eles mesmos. O esquema fazia, porém, sentido na medida em que, vista a questão por outro ângulo, eles estavam apenas comprando, por um preço bastante moderado, a proteção do guarda-chuva nuclear americano contra a ameaça política e militar da União Soviética. Na

Rev. Bras. Polít. Int. 36 (1): 105-115 [1993].

LUIZ A. P. SOUTO MAIOR é embaixador (QE). Este artigo não reflete necessariamente a posição do governo brasileiro.

primeira metade da década de 1980, chegara-se, pois, ao paradoxo de que a ameaça representada por Moscou convertera-se em peça-chave do sistema político do Ocidente. De maneira menos enfática, algo semelhante pode-se dizer no tocante às relações econômicas dentro do mundo capitalista. O apogeu alcançado pelas economias da Europa Ocidental e do Japão, a tendência à regionalização do comércio internacional e o desrespeito cada vez mais freqüente às normas multilaterais de intercâmbio empurravam o mundo no sentido da divisão em blocos econômicos rivais. Tal movimento era, porém, contrarrestado, entre outros fatores, pela necessidade de evitar que as cisões econômicas comprometessem a unidade política necessária para enfrentar o inimigo comum. Também na área econômica a ameaça soviética surgia, assim, como fator de unidade do bloco ocidental.

O que se verificou, portanto, nas quatro décadas que se seguiram ao término da II Guerra Mundial foi um processo em que, por um lado, o debilitamento econômico relativo dos Estados Unidos frente aos seus aliados tendia a afrouxar a coesão do bloco ocidental, enquanto, por outro, o perigo representado pela União Soviética a mantinha. A implosão do império soviético, longe de representar uma vitória sem jaça dos Estados Unidos, foi, pois, um tremendo golpe em todo o sistema econômico e político internacional construído pelas democracias capitalistas desde a segunda metade da década de 1940.

Eleito presidente, Bill Clinton assume assim o comando de um país no auge do seu poderio militar relativo, mas sem condições econômicas de exercer autonomamente a sua liderança político-estratégica, conforme evidenciado na Guerra do Golfo. E o faz no momento em que os seus aliados, mais tranqüilos em relação a ameaças externas, têm menos incentivos — e, dadas as suas próprias dificuldades econômicas, menos condições objetivas — para apoiá-lo incondicionalmente.

Em tais circunstâncias, que tipo de mundo os Estados Unidos desejariam ajudar a construir nesta fase pós-guerra fria? Que papel eles desejariam e poderiam realisticamente esperar desempenhar neste cenário internacional ainda em processo de definição? Que idéias e aspirações têm as demais grandes potências econômicas? De que forma serão afetados países como o Brasil, com aspirações nacionais e internacionais próprias, porém com poucas condições para influenciar efetivamente o curso dos acontecimentos? Tais questões merecem reflexão, embora ainda não possam ser respondidas cabalmente.



O candidato Bill Clinton concentrou sua campanha nos problemas domésticos, especialmente na área econômica e social. Demonstrou, entretanto, ter consciência da estreita ligação entre tais problemas e a posição internacional do seu país. Suas próprias palavras — "my first foreign policy priority will be to restore America's economic vitality" — deixam pouco lugar a dúvida. O que elas não deixam claro, porém, é como o presidente

Clinton pretende cumprir a sua promessa de campanha. De que maneira pretende "restaurar a vitalidade econômica da América"? Como os seus métodos afetarão o resto do mundo? De que forma, caso tenha êxito, utilizará a recobrada pujança do país como instrumento de política externa?

Para responder a tais perguntas as declarações feitas pelo candidato durante a campanha têm utilidade limitada. Algumas de suas promessas mais notórias referiram-se à disposição de reduzir o déficit fiscal pela metade, aumentar os investimentos em educação e infra-estrutura e aliviar a carga tributária incidente sobre a classe média. Tomadas em conjunto, as três declarações de intenção eram claramente inexequíveis. Tendo assumido a presidência, Clinton fez a opção substantivamente correta do ponto de vista da economia americana — seu plano econômico busca reduzir o déficit fiscal e aumentar os investimentos em educação e infra-estrutura, mas aumenta os impostos, inclusive sobre a classe média.

Não cabe examinar neste artigo as medidas de economia interna contempladas pela nova administração americana, mas o episódio acima resumido pode ser indicativo do enfoque adotado pelo atual presidente. Confrontado com problemas relacionados com o cumprimento de promessas de campanha, concentrou-se nos fins e sacrificou os meios — no caso, a redução de impostos para a classe média. Mais significativa do que a distinção entre o essencial e o circunstancial talvez tenha sido, porém, a disposição de Clinton de assumir riscos na defesa daquilo que ele considera vital. Seu plano econômico, especialmente o aumento de impostos sobre o qual repousa, corria o claro perigo de ser desfigurado pelo Congresso, inclusive por parlamentares democratas. Frente a tal ameaça, o presidente lançou-se numa campanha de mobilização da opinião pública para que esta levasse o Legislativo a aprovar algo que representa, em última análise, o descumprimento de uma de suas mais sensíveis promessas como candidato. Foi sem dúvida uma jogada de alto risco, porém essencial à aprovação do seu plano de revitalização da economia americana. Ainda é cedo para avaliar em que medida o exemplo é representativo de uma orientação política mais abrangente, mas vale registrá-lo.

Na área internacional, pouco explorada durante a campanha, muito se conjetura, mas pouco se sabe das reais intenções do atual governo americano. Sua escolha de Warren Christopher para o posto de secretário de Estado foi objeto de comentários desfavoráveis porque, na opinião dos que o criticam, o escolhido, apesar da sua experiência na área, seria mais um bom negociador do que um formulador de política externa. Conseqüentemente, de acordo com alguns analistas, a geração de idéias sobre política internacional se deslocaria do Departamento de Estado para o Conselho de Segurança Nacional e o Departamento de Defesa, onde Laker e Les Aspin teriam maior criatividade intelectual. Tal desconchavo institucional resultaria da falta de uma clara percepção dos problemas internacionais por parte do presidente, da qual teriam resultado escolhas inadequadas. Seria pelo menos prematuro endossar tal percepção dos fatos, mas existe um inegável

contraste entre a contundência das críticas e a "coragem de mudar" pregada no tocante aos problemas internos e a discrição adotada pelo candidato no atinente às questões internacionais.

Nos últimos dias da presidência de Bush produziram-se vários episódios daquilo que, para o grande público, parecia ter-se convertido numa espécie de enfrentamento pessoal entre o presidente americano e Saddam Hussein. Como presidente eleito, Clinton teria sido consultado sobre a reação americana às provocações iraquianas e foi ouvido pelos veículos de comunicação americanos. É difícil dizer até que ponto seu apoio acrítico à orientação de Bush — que na época despertava consideráveis reticências entre alguns dos principais aliados dos Estados Unidos — resultou de genuína identidade de vistas, da preocupação patriótica de não mostrar desunião diante do adversário ou da falta de percepção própria sobre um dos graves problemas que defrontam a diplomacia de Washington. Seja como for, o presidente eleito endossou sem restrições a reação militar americana.

Ao assumir a presidência, Clinton, preparado ou não, viu-se — e continua a ver-se — defrontado com um número de questões internacionais graves, onde as suas decisões podem ter considerável impacto sobre a configuração política e econômica do mundo pós-Guerra Fria e a posição que nele ocuparão os Estados Unidos.

Em relação ao conflito que convulsiona a antiga Iugoslávia, a nova administração americana, por um momento, pareceu hesitar: de um lado, a possibilidade de manter a linha de envolvimento limitado, talvez apoiando o plano proposto pelos representantes da ONU e da Comunidade Européia, Cyrus Vance e David Owen; de outro, um engajamento mais direto, com o exercício de forte pressão sobre os serviços. Tal pressão presumivelmente não chegaria ao engajamento de forças terrestres, solução que nem os americanos nem os europeus desejam, em vista dos seus altos custos em vidas e em dólares. A decisão de lançar de pára-quedas alimentos e remédios para os muçulmanos bósnios sitiados pelos sérvios, que impediam a passagem dos comboios da ONU, pareceu mais uma forma de mascarar a hesitação do que uma diretriz diplomática definida. Em todo caso, de um ponto de vista prático, a operação não teria alcançado plenamente seus objetivos humanitários nem, muito menos, políticos. Finalmente, parece estar-se definindo, depois de grande hesitação, uma tendência da parte de americanos e europeus a pressionar mais contundentemente os sérvios.

No tocante às negociações de paz sobre o Oriente Médio, interrompidas em decorrência da deportação de 415 palestinos pelo governo de Tel Aviv, a nova administração ficou semi-paralizada entre a tradicional orientação americana de evitar qualquer condenação aos israelenses e as novas responsabilidades políticas regionais assumidas com a Guerra do Golfo. O que menos parece ter pesado foi o desejo de prestigiar a ONU, cujas resoluções estão sendo flagrantemente desrespeitadas por Israel. O meio termo afinal escolhido — usar os bons ofícios da diplomacia americana com vistas

a encontrar uma fórmula que permita a retomada das negociações de paz sem perda de face para qualquer das partes — ainda não produziu resultados concretos. Tampouco parece de molde a melhorar a imagem de Washington frente aos árabes, que podem continuar a apontar a duplicidade dos padrões de julgamento nos casos de desrespeito às decisões do Conselho de Segurança, conforme o infrator seja o Iraque, de um lado, ou os sérvios ou os israelenses, de outro. O favorecimento de Israel tornou-se flagrante com a visita de Rabin aos Estados Unidos, em meados de março. Segundo o presidente americano, Washington e Tel Aviv seriam "parceiros estratégicos", ligados num "vínculo singular" por "valores e ideais compartilhados". Particularmente significativas para os árabes foram as declarações de que a questão dos deportados palestinos não teria sido sequer aflorada em três horas e meia de conversa entre os dois chefes de governo e de que a ajuda americana a Israel, de 3 bilhões de dólares anuais, seria mantida.

Tais exemplos concretos da nova diplomacia americana ajudam a melhor avaliar algumas das declarações mais genéricas de política externa feitas pelo candidato Clinton.

Em 1 de outubro de 1992, falando em Milwaukee, manifestou-se ele a favor de uma "prodemocracy foreign policy", afirmando: "Our national interests oblige us to join in building a just, enduring and ever more democratic peace in the world" Teve, porém, o cuidado de deixar claro que não estava pregando ou prometendo uma política externa principista: "Every ideal, including the promotion of democracy, must be tempered with prudence and common sense... We know there may be times when other security needs or economic interests will diverge from our commitment to democracy and human rights. We know that we cannot support every group's hopes for self-determination".

Falando em Los Angeles, prometeu "to pursue our interests when possible through strengthened institutions of collective security". Mais uma vez a regra geral veio atenuada por uma ressalva — "quando possível". Era, de forma sintética, o pensamento já manifestado em discurso anterior, em Nova York: "I will never turn over the security of the United States to the United Nations or any other international organization. We will never abandon our prerrogative to act alone when our vital interests are at stake. Our motto in this area will be: together when we can; on our own where we must".

Tais atitudes e declarações não podem deixar de ser levadas em conta ao avaliar o alcance efetivo do discurso de posse do presidente Clinton: "When our vital interests are challenged or the will and conscience of the international community is defied, we will act, with peaceful diplomacy whenever possible, with force when necessary". Na mais solene das ocasiões, o presidente dos Estados Unidos prometeu assim usar a força das armas para defender não apenas os interesses vitais do seu país, mas também "a vontade e a consciência da comunidade internacional". No discurso político de Clinton não se contempla a hipótese de que o uso da força em

defesa da vontade da comunidade internacional possa não concordar com a maneira como o governo de Washington venha eventualmente a perceber os seus interesses nacionais. À luz do pragmatismo das declarações anteriores e das decisões posteriores ao discurso de posse, de que maneira se pode esperar que sejam postas em prática as manifestações de intenção de 20 de janeiro?

Enquanto isto, na área econômica internacional, há sérias dúvidas sobre se a nova administração americana estaria disposta a assumir um papel de liderança efetiva no momento em que se decide o destino da Rodada Uruguai, no GATT, e o sistema multilateral de comércio se vê ameaçado pelo surgimento de blocos econômicos rivais. Caso esteja, em que sentido? A impressão geral é de que, preocupado em "restaurar a vitalidade da economia americana" e a competitividade internacional dos Estados Unidos, Clinton e seus assessores teriam pouca disposição para dedicar-se à preservação (ou ao restabelecimento) de um sistema liberal de comércio internacional. Segundo um jornalista, o novo representante para negociações comerciais, Mickey Kantor, defrontado com a ponderação de um funcionário japonês de que Washington não poderia elevar a tarifa incidente sobre caminhonetas por ser tal medida contrária ao GATT, teria respondido não estar "interessado em teologia". Esta imagem de uma tendência protecionista por parte da nova administração teria encorajado firmas americanas a pedir ou anunciar a intenção de pedir a proteção de Washington contra competidores estrangeiros no mercado dos Estados Unidos, ainda antes da posse do presidente Clinton. Os pedidos de ajuda partem tanto de indústrias que se podem plausivelmente declarar estratégicas, como a de computadores, quanto de setores mais corriqueiros, como a combalida indústria automobilística de Detroit. Algumas iniciativas da nova administração apenas reforçaram tal imagem de protecionismo. A decisão de aplicar tarifas punitivas contra as importações de aço de 19 países, entre os quais o Brasil, com base numa acusação especiosa de *dumping* reacendeu velhas querelas num setor onde há muito tinham deixado de imperar os princípios do GATT. Falando em Seattle, numa fábrica da Boeing, Clinton acusou a Comunidade Européia de subsidiar de forma desleal o consórcio Airbus, parecendo rejeitar o entendimento alcançado em março de 1992 entre Washington e Bruxelas, com vistas a disciplinar a matéria. Em outro episódio, a nova administração ameaçou barrar companhias européias de licitações do governo federal americano, em represália ao favorecimento assegurado a firmas regionais pela legislação comunitária. O fato é que as normas comunitárias permitem favorecer as firmas européias em até 3% do preço dos contratos em telecomunicações e energia, enquanto o *Buy American Act* concede benefício semelhante às firmas americanas no mercado dos Estados Unidos até 6%.

É verdade que o discurso político da administração democrata não declarou guerra ao livre comércio. Falando na Universidade Americana, o presidente Clinton manifestou-se geralmente favorável à liberdade do

comércio internacional. Segundo suas declarações, o governo democrata estaria desenvolvendo uma política comercial abrangente, que indicaria a disposição dos Estados Unidos de manter aberto o seu mercado para os bens e serviços dos seus parceiros comerciais, desde que estes agissem de maneira análoga no tocante aos bens e serviços americanos. Linha semelhante seria seguida em relação aos investimentos estrangeiros, que seriam bem-vindos numa base de reciprocidade. Em síntese, fica-se com a impressão de que o atual governo de Washington estaria inclinado a abandonar o multilateralismo comercial consagrado no Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) por uma política econômica internacional de reciprocidade bilateral, aplicável tanto ao intercâmbio de bens e serviços quanto aos investimentos estrangeiros. A indicação de que Clinton pedirá ao Congresso para estender a autorização de procedimento sumário *(fast track)* para a aprovação das negociações comerciais em curso no GATT não invalida tal impressão. O que se espera é que as condições a serem exigidas por um Congresso democrata de inclinação protecionista para conceder a extensão pedida serão aceitas pelo presidente, mas poderão comprometer o êxito já aleatório da Rodada Uruguai.

Finalmente, o que se sabe da posição de Clinton sobre o Acordo Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) parece coerente com sua orientação em outras áreas da economia doméstica e internacional. Depois de uma aparente hesitação, o candidato Clinton endossou a idéia do NAFTA, mas indicou sua disposição de negociar acordos suplementares que estabeleceriam uma comissão de proteção ambiental e outra sobre condições e segurança no trabalho. A intenção seria defender os empregos do operariado americano, temeroso de uma possível transferência de fábricas dos Estados Unidos para o México, movidas por uma regulamentação menos exigente do que a americana no tocante à proteção do meio ambiente e às condições de trabalho. Por outro lado, falando na Universidade da Carolina do Norte, em outubro de 1992, o então candidato deixou claro que considerava o NAFTA como uma defesa contra a formação de blocos econômicos rivais: "While we don't know what will happen to these other regional trading blocks we know enough to know that we need stronger ties to our neighbors, both for the positive opportunity and to protect us in the event that other countries become more protectionist".



A imagem que se obtém das declarações do candidato Clinton assim como das palavras e atos do seu recente governo é de uma interessante mistura de idealismo e pragmatismo. O discurso político inclui elementos tradicionais do credo democrata, como a defesa da democracia e dos direitos humanos. Vai mesmo além, ao prometer utilizar o poderio militar dos Estados Unidos em defesa da "vontade e da consciência" da comunidade internacional. As declarações são, porém, qualificadas por cautelosas ressalvas — e as ações parecem mais fiéis à cautela das ressalvas do que ao idealismo dos objetivos.

Poucos episódios internacionais recentes terão sensibilizado a "consciência da comunidade internacional" tão fortemente quanto a "limpeza étnica" praticada pelos sérvios na Bósnia, mas a reação de Washington foi extremamente cautelosa, senão hesitante. Em qualquer hipótese, como se determina qual a "vontade" da comunidade internacional? Supostamente através das decisões das Nações Unidas, por menos representativo e democrático que se possa considerar o Conselho de Segurança. Entretanto, quer no caso da Iugoslávia quer no tocante à questão do Oriente Médio, o governo Clinton não pareceu empenhado em fazer respeitar tais decisões. Na verdade, não há aí qualquer contradição. O candidato Clinton declarara sua disposição de agir, "quando possível", através de "instituições reforçadas de segurança coletiva". Deixara, porém, claro que não entregaria a segurança dos Estados Unidos à ONU ou a qualquer outra organização internacional. Tudo depende, pois, da maneira como, em cada caso, Washington perceba a inter-relação dos seus interesses de segurança e das medidas teoricamente necessárias para impor o cumprimento das resoluções do Conselho de Segurança. Não se espere, portanto, que o presidente Clinton, apesar do seu discurso de posse, use a força militar dos Estados Unidos para fazer respeitar decisões da ONU, senão nos casos em que isto contribua claramente para promover interesses vitais do país — e não apenas a vontade da comunidade internacional. Tampouco se podem excluir iniciativas diplomáticas americanas com vistas a obter a aprovação de resoluções do Conselho de Segurança que sirvam para respaldar politicamente ações militares de interesse dos Estados Unidos. Em síntese, embora se possa até dizer que o discurso de 20 de janeiro representou uma inovação doutrinária, não há porque esperar grandes mudanças práticas na promoção do respeito à "vontade" da comunidade internacional.

Eventuais diferenças talvez se encontrem em outros aspectos do papel que a atual administração americana deseje atribuir às Nações Unidas no encaminhamento das questões políticas internacionais. Sob o presidente Bush, acusado de se dedicar mais aos problemas internacionais do que aos internos, Washington procurou submeter a condução das relações internacionais a uma espécie de "diretório" de grandes potências presidido pelos Estados Unidos. O Grupo dos 7 e os membros permanentes do Conselho de Segurança se complementavam em tal função, embora a Rússia e, sobretudo, a China tivessem um papel secundário. Um presidente mais voltado para os problemas econômicos e sociais internos poderia preocupar-se menos com a liderança americana em tais matérias. Trata-se, porém, de simples especulação e, em qualquer hipótese, restaria verificar se tal atitude seria viável num mundo em que as outras grandes potências, especialmente a Alemanha e o Japão, são essencialmente centros de poder econômico, sem condições objetivas nem, até agora, aspirações de liderança mundial.

Um dos principais problemas políticos do mundo pós-Guerra Fria é que uma superpotência única, sem as limitações decorrentes da existência

de outro centro contrastante de poder mundial, torna-se uma ameaça à autonomia dos países menores, sobretudo daqueles que tenham aspirações nacionais e internacionais próprias. Por outro lado, na ausência de um sistema político multilateral democrático e efetivo, a falta de liderança pode favorecer a multiplicação e o agravamento de conflitos regionais, com conseqüências imprevisíveis. Um exame superficial e parcial de algumas áreas do mundo ilustram o problema.

Na Europa Oriental, o vazio de poder deixado pela implosão do antigo império soviético ensejou o ressurgimento de nacionalismos locais e a conseqüente eclosão de conflitos que se estendem da Iugoslávia à Ásia Central. Sem uma forte presença política russa será difícil evitar o agravamento da instabilidade regional. O futuro da própria Rússia é, porém, uma interrogação: êxito (cada dia mais problemático) das reformas econômicas e políticas propugnadas por Boris Yeltsin? retorno a alguma forma de totalitarismo nacionalista e potencialmente agressivo? esfacelamento da Confederação Russa, tornando ainda mais complexo o quadro regional? Nenhuma ação externa pode assegurar o êxito das correntes reformistas, porém, sem um enorme e bem coordenado esforço de cooperação internacional seu fracasso será quase certo. Na ausência de um sistema eficaz de segurança coletiva e de assistência econômica adequado às circunstâncias, só uma forte liderança internacional poderia criar condições compatíveis com a eventual estabilização da antiga União Soviética. O atual governo americano, apesar de só modestamente poder participar do esforço econômico, tenta assumir tal liderança. Terá, porém, condições para tal?

Na Europa Ocidental, a liderança franco-alemã e as perspectivas abertas pela negociação do Tratado de Maastricht pareceram em dado momento indicar o provável surgimento de um novo centro de poder econômico e, mais qualificadamente, político. Hoje, o projeto de união política, embrião de uma nova grande potência mundial, parece seriamente comprometido. A própria união econômica e monetária pode não se converter em realidade, pelo menos tal como delineada no Tratado de Maastricht. A Alemanha, oprimida pelos custos mal avaliados da sua unificação, já não tem as condições que a colocavam como a locomotiva econômica da Comunidade Européia (CE) e principal financiadora dos projetos comunitários. A relativa perda de competitividade internacional da economia alemã permite inclusive pôr em dúvida a continuada disposição de Bonn para defender a adoção de uma política comercial mais liberal por parte da CE. Paralelamente, os resultados da última eleição parlamentar na França prometem lançar aquele país numa linha mais nacionalista e menos europeizante. Ao mesmo tempo, a estagnação econômica e as altas taxas de desemprego fazem ressurgir em vários países europeus os fantasmas da xenofobia e do racismo. Em suma, é provável que a Comunidade Européia se afirme crescentemente como um polo mundial de poder econômico. É altamente duvidoso, porém, que contribua para a criação de um sistema econômico internacional aberto. E mais duvidoso ainda que seus membros

atinjam, no futuro previsível, a coesão e a coordenação necessárias para que a CE assuma o papel de grande potência política mundial. Há, pois, o risco de que o processo de integração europeu — que provavelmente cobrirá até o fim do século toda a Europa Ocidental e alguns países mais a Leste — se consolide num grande bloco econômico introvertido, incapaz de dar uma contribuição positiva ao bom ordenamento dos assuntos comerciais, financeiros ou políticos mundiais.

Na Ásia, mais freqüentemente mencionada pelo rápido crescimento econômico de vários países da região, as rivalidades e desconfianças históricas têm canalizado para uma verdadeira corrida armamentista parte dos frutos da recém-conquistada prosperidade. A China procura modernizar um dispositivo bélico cujas dimensões, embora ainda não a qualidade técnica, lhe dão atributos de potência mundial. Na medida em que o consiga — e apoiada ademais na sua capacidade nuclear — tornar-se-á um novo polo político-estratégico mundial. O Japão, segunda maior economia do planeta, dispõe de uma força militar soberbamente equipada, mas cujos efetivos, embora consideráveis, se amesquinham frente aos da China. Até agora, a presença militar americana na área parece ter dado a Tóquio a segurança necessária para não se lançar numa competição armamentista com Beijing. Tal situação poderia, entretanto, alterar-se na hipótese de uma retirada das forças americanas que não fosse acompanhada do estabelecimento de mecanismos adequados de segurança coletiva. O quadro pode complicar-se em decorrência da atual crise econômica japonesa, só comparável à recessão que assolou o país em meados dos anos 70, quando da brusca elevação dos preços do petróleo. Alguns analistas estimam que as dificuldades atuais, pela sua natureza e magnitude, deixarão seqüelas mais duradouras. Em qualquer hipótese, a superação da crise será consideravelmente dificultada — e suas conseqüências econômicas e políticas, agravadas — por um acirramento do protecionismo nos mercados dos principais compradores de produtos japoneses, especialmente os Estados Unidos. A orientação que venha a ser adotada por Washington, tanto no atinente à sua política econômica interna quanto na Rodada Uruguai, no GATT, terá, pois, significativas repercussões sobre os acontecimentos na Ásia. Nem se podem subestimar os possíveis desdobramentos, a médio prazo, de um eventual enfrentamento econômico americano-japonês.

No nosso continente, o eventual prosseguimento pelo presidente Clinton da política de seu antecessor, tendente à formação de áreas de livre comércio entre os Estados Unidos e os países latino-americanos, criaria um dilema para as nações ao sul do rio Grande. De um lado, a tentação dos alegados benefícios decorrentes de uma abertura (na verdade gradual e seletiva) do imenso mercado americano; de outro, o fato de que, a mais longo prazo, uma zona de livre comércio com o grande país setentrional significaria optar por um destino de semi-desenvolvimento dependente. A decisão de cada um dependerá, presumivelmente, das suas aspirações nacionais e das peculiaridades da sua inserção na economia mundial. No caso do

Brasil, com um parque industrial significativo e um comércio internacional geograficamente diversificado, aderir a uma área de livre comércio com os Estados Unidos significaria hipotecar as suas aspirações nacionais. Quaisquer que sejam, entretanto, as condições nacionais, quanto mais se desarticule o sistema econômico multilateral mais generalizada se tornará a tendência à integração com os Estados Unidos.

Neste quadro internacional, cuja complexidade aumentou dramaticamente com o desaparecimento do velho bipolarismo americano-soviético, qual será a contribuição — positiva ou negativa — dos Estados Unidos? Ironicamente, o país alcançou o apogeu de sua força — no sentido de que não existe outro centro de poder político-militar comparável — no momento em que já não tem as condições econômicas necessárias ao exercício autônomo da sua hegemonia. Isto deveria logicamente levar a uma repetição da já mencionada política de Bush — buscar alguma forma de hegemonia colegiada sob a liderança político-estratégica de Washington. Aparentemente, as prioridades de Clinton seriam, entretanto, diferentes. Seu realismo parece ter-lhe indicado que "restaurar a vitalidade econômica da América" deveria ser o primeiro passo, uma espécie de pré-requisito da política externa de Washington. Mesmo com a sua vitalidade econômica plenamente restabelecida, os Estados Unidos já não poderão, entretanto, liderar o mundo sozinhos. Nem o resto do mundo teria muito a ganhar num retorno ao esquema Bush de um diretório de grandes potências presidido por Washington. Para o mundo — e a longo prazo também para os Estados Unidos — o desejável seria a reforma das atuais instituições políticas e econômicas internacionais com vistas a torná-las mais representativas, mais democráticas e capazes de disciplinar mais eqüitativamente as relações entre os povos. Para tanto, a liderança americana seria da maior importância. Nada autoriza a crer, porém, que ela venha a ser usada com tal objetivo. Na área econômica, apesar do discurso liberalizante, parece discernível uma inflexão no sentido do comércio administrado. É, pois, de temer que, mais e mais, o princípio da nação mais favorecida seja substituído pelo critério da reciprocidade bilateral e a norma internacional, por uma nova versão da super 301, do *Omnibus Trade and Competitiveness Act* de 1988. Na área política, até agora, não parece haver idéias inovadoras ou construtivas — ou sequer uma diretriz perceptível. Dir-se-ia que, com a desaparição da ameaça soviética, a política externa americana perdeu o seu princípio diretor, ficando suas iniciativas mais condicionadas pelas circunstâncias do momento ou pela percepção de curto prazo dos interesses econômicos nacionais. Neste contexto, cabe esperar que a apreciação do *The Economist* (10/4/93) sobre a política externa do governo Clinton tenha sido excessivamente severa: "...the wisdom of the actions so far has not always matched the nobility of the objectives, and at the heart of these objectives lies something that looks suspiciously like a muddle".

Abril de 1993

O conceito de modernidade e as estratégias empresariais

STEFAN BOGDAN SALEJ

No Brasil, as discussões sobre modernidade econômica empresarial ultrapassam, em geral, os limites da compreensão do assunto pela sociedade brasileira. O cidadão comum ouve os candidatos à presidência da república discutirem o tema, lê ou ouve na TV a discussão sobre modernidade e não sabe exatamente o que significa o conceito. Freqüentemente, os líderes empresariais são apontados como modernos ou não modernos, mas quase sempre essas designações não passam de estereótipos pouco claros.

Inegavelmente, não se sabe com exatidão, no universo empresarial brasileiro, o que é ser moderno ou o que pretende ser moderno. Os programas das entidades empresariais não são claros nos seus objetivos e na sua execução, tanto porque, na maioria das vezes, são eleitas pessoas e não programas.

Usa-se e abusa-se do discurso sobre o moderno e a modernidade, sem que sejam conceituados seus fundamentos respectivos. Não há, hoje, discurso político que deixe de se referir à modernidade. Independentemente da falta de conceituação básica — ou seja, o que deve ser a modernidade, ou o que seria um Brasil moderno — o fato é que a discussão é ampla e atinge de formas distintas toda a sociedade brasileira. Quando se discute nas empresas os conceito de qualidade total, de competitividade e outros, como a gerência participativa, fica claro que o tema ultrapassa os seus limites. Foi esta discussão que levou os demais segmentos da sociedade a discutir o assunto com maior ou menor profundidade.

Não faltam profetas que asseguram que, durante o governo Collor, a modernidade atingiu o país de uma forma irreversível. Acreditam também que uma série de conceitos modernos estão implantados de forma definitiva na estrutura política econômica-empresarial do país. Esta crença chega a afirmar que estamos irremediavelmente a caminho da modernidade, ou seja, para alguns, estaríamos construindo o Brasil moderno. Nesta

Rev. Bras. Polít. Int. 36 (1): 116-123 [1993].

STEFAN BOGDAN SALEJ é vice-presidente da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais, membro do Comitê Empresarial Permanente do Ministério das Relações Exteriores.

discussão, criaram-se alguns conceitos considerados padrões para que o Brasil, resolvendo certas situações, torne-se um país moderno.

Os elementos mais significativos desse debate são os seguintes:

a) abertura do mercado e conseqüente globalização da economia brasileira
b) abertura dos portos
c) desestatização
d) lei de propriedade industrial.

Analisando-se mais detalhadamente cada um desses elementos e sua efetiva implementação, verifica-se que eles não resultam de uma modernidade interna efetiva, mas são processos cuja origem é externa. Eles fazem parte de um processo maior, o da reorganização da economia mundial, cuja tendência clara, do ponto de vista empresarial, é a organização de blocos econômicos compostos por países altamente competitivos cujas populações apresentam um padrão de vida que, por si só, já indica um mercado desenvolvido.

A economia mundial mudou rapidamente. O mercado brasileiro é um mercado importante para o capital e a tecnologia multinacionais. Trata-se de um dos mercados mais cobiçados do mundo, cujo potencial de crescimento interessa a todos aqueles que procuram expandir seus negócios em escala mundial. Estão aí os exemplos da telefonia celular e da informática, que comprovam esta tese. Para automóveis importados, o inexistente Brasil tornou-se um mercado promissor. A **abertura** interessava ao consumidor brasileiro, mas ela foi, no entanto, provocada pelos fornecedores internacionais que, enfrentando dificuldades para investir no país — o qual de repente passou a não mais proteger a indústria local —, acharam um mercado ávido por novos produtos e serviços.

Não se deve esquecer, a propósito, que o mercado brasileiro foi um dos mais fechados do mundo e que a única porta de entrada para produtos estrangeiros era a Zona Franca de Manaus. Através dela entram, ainda hoje, produtos maquiados, que enganam o consumidor brasileiro quanto à qualidade e criam feudos empresariais dissociados do projeto de desenvolvimento real do país. A Zona Franca de Manaus é uma das grandes ilusões da modernização industrial do "modelo" de desenvolvimento brasileiro. Situa-se nesse mesmo contexto de necessidade de abertura, a questão da força de pressão dos credores estrangeiros, os quais, várias vezes, colocaram a abertura da economia como condição de renegociação da dívida externa.

Nesta discussão sobre a modernidade, não se pode esquecer o calcanhar de Aquiles da economia brasileira. O elemento mais importante de nosso atraso chama-se informática. O tema é relevante porque, do ponto de vista político, mostra uma aliança esdrúxula entre os cientistas ideologicamente alinhados com a concepção tradicional da "esquerda" sobre o desenvolvimento brasileiro e os militares nacionalistas que ocupavam o poder. Cientistas recebiam volumosas verbas para desenvolver projetos incom-

patíveis com o estágio do desenvolvimento mundial de micro-eletrônica. É quase inacreditável que brilhantes mentes científicas não soubessem que não alcançaríamos, por aquele caminho, a competitividade no mercado mundial. A pergunta que hoje caberia fazer é: onde está o famoso Centro de Tecnologia de Informática em Campinas e outros, que absorveram tantos recursos do país?

Outra aliança espúria foi feita com o setor industrial "maquiador" de produtos. Foi usada como base política a legislação protecionista da "esquerda", *aliada, neste aspecto, à direita militar, obtendo lucros e enganando* com equipamentos de baixa qualidade o consumidor brasileiro. Neste caso, o problema foi mais grave e, mesmo hoje, não está totalmente resolvido, já que a "maquiagem" mudou de endereço e as alianças foram substituídas, enquanto o consumidor brasileiro continua recebendo equipamentos de baixa qualidade e de alto custo.

A inserção do Brasil na economia mundial, ou seja, sua **globalização**, não pode se dar de forma mais eficiente, porque sua economia está fora do contexto da empresa moderna, justamente nos elementos componentes da modernidade na empresa: a informática e a automatização. Essa assertiva não vale, contudo, para um setor que se modernizou nesta área, inclusive para garantir sua sobrevivência numa economia de alta inflação: o setor bancário. Este ramo de atividade conseguiu ultrapassar barreiras, passando, inclusive, a influir fortemente na indústria da informática e em seu conteúdo tecnológico, com o qual, então, o Brasil atingiu o padrão mundial.

Na área da **abertura dos portos**, onde o processo ainda está em curso, a questão se coloca mais em função do debate com o setor corporativista estatizante, cuja opção pelo "fechamento dos portos" beneficia, exclusivamente, uma minoria. A essa área foi dada, do ponto de vista macropolítico, importância maior do que ela mereceria efetivamente. As discussões aconteceram no âmbito de feudos eleitorais de alguns poucos políticos e sindicalistas. Para estes, a modernidade só será válida se trouxer resultados desejáveis de ordem pessoal.

Este caso, aliás, constituiu um dos exemplos mais claros de discurso "progressista" em que a aparente modernidade tinha absoluto tom conservador. A inversão de valores era de tal ordem que mostrou, mais uma vez, que no Brasil há uma parcela considerável de políticos e empresários que prega um modernismo estruturado no retrocesso conservador, muito distante das tendências mundiais de desenvolvimento.

No caso da **desestatização**, por sua vez, devemos salientar que a decadência gerencial do Estado obrigou, junto com a falta de recursos, a tomada de atitudes mais enérgicas. Os monopólios não criaram condições de desenvolvimento das empresas em bases competitivas, mas geraram corrupção e disputas políticas, ambas difíceis de serem controladas. Mais ainda: os programas de desestatização até aqui atingiram basicamente os setores petroquímico e siderúrgico e estão longe de atingirem, de forma efi-

ciente, os demais setores da economia estatal, inclusive no que se refere a estados e municípios, onde o processo praticamente inexiste.

Os conceitos de modernidade de autores como Drucker e Schumacher passam, na área empresarial, pela eficiente gestão de recursos e capitais. Historicamente, na maioria das vezes, o Estado é um acionista modernizador. Algumas experiências mundiais, como a da França, demonstram que o Estado pode ser um gestor eficiente. Mas neste caso, a gestão deve ser inovadora, não corporativista, e deve ser dirigida para o consumidor, para o mercado. As empresas privadas, no Brasil, são mais inovadoras simplesmente por uma questão de sobrevivência. As empresas públicas, no Brasil, podem ser inovadoras, mas, se não o forem, nada acontece, nem pelo lado da gestão, nem pelo da legislação em vigor.

Neste contexto, cabe a pergunta: como pode a economia privada ser eficiente, se o serviço público, de seu lado, nada faz para ser minimamente eficiente? O problema é ainda mais grave, na medida em que o nível de eficiência do serviço público acaba se tornando um elemento adicional de custos para o setor privado. Em outros termos, não haverá modernidade na área empresarial se o serviço público, em todos os níveis, não se tornar mais eficiente.

Organizações públicas eficientes, como o sistema de educação e treinamento de algumas categorias de servidores — a exemplo do Instituto Rio Branco, do Ministério das Relações Exteriores, e a Escola de Administração Fazendária, do Ministério da Fazenda — são exceções que confirmam a regra. O país ainda não estabeleceu uma verdadeira escola do serviço público federal, o que certamente atrasou e continua atrasando o necessário processo de modernização do setor público.

Quando se chega, finalmente, à área de **patentes** e de **propriedade intelectual**, esbarramos no problema maior: como obter o desenvolvimento econômico sem desenvolver pesquisa científica? A produção científica e tecnológica é escassa no Brasil e, quando é boa, não é aliada à competente ação mercadológica, que permitiria obter resultados econômicos interessantes para as partes envolvidas. A legislação de proteção à propriedade intelectual precisa levar em consideração o fato de que a obtenção de resultados é importante para a comunidade como um todo.

Os planos de desenvolvimento científico e tecnológico, até o presente, criaram no País, com raríssimas exceções, elites universitárias que pouco produziram para a comunidade e se auto-protegeram de tal forma (vide o caso da informática) que levaram o sistema de ensino à falência. Observa-se, sem dúvida nenhuma, o esforço de uma minoria acadêmica em desvendar novos caminhos. Existem, inclusive, alguns "centros de excelência", o que permite um certo grau de otimismo. A estes centros acadêmicos deveria ser garantida a sobrevida em contrapartida de resultados e não mediante legislações protecionistas.

Resta ainda o problema do **desenvolvimento estratégico** do país, a longo prazo, no confronto com as necessidades dos consumidores e da

população em geral, no curto prazo. É conhecida a frase de Lord Keynes, segundo a qual "a longo prazo estaremos todos mortos", mas saber o que deveríamos deixar para a próxima geração é uma questão que deveria preocupar a geração atual.

Todo o processo brasileiro de modernização econômica deveria ter, obviamente, um claro objetivo social. No entanto, o retrato social do país é absolutamente inadequado do ponto de vista de qualquer projeto global de modernização. Não existe, aliás, um projeto de modernização do país como um todo. Existem, é verdade, tentativas em determinados segmentos econômicos regionais, o que permitiria indicar alguns trabalhos e um certo esforço nesse sentido. Certamente existem "ilhas de modernidade" em todo o país, muito embora este não demonstre que, como um todo, possa quebrar a barreira do subdesenvolvimento no âmbito de um projeto global de modernização.

Tampouco existem metas sócio-econômicas claras, que seriam os objetivos finais a serem alcançados, nem estratégias adequadas a tal finalidade. O setor econômico fala em modernização de forma segmentada, pela ótica empresarial de suas unidades produtivas, de seus negócios, de seus setores ou de suas regiões. Isto não é, definitivamente, suficiente para que o país alcance um desenvolvimento efetivo.

Em países como o Japão, às vezes, a discussão chega à dicotomia entre o "tradicional" e o "moderno". No Brasil, este debate acontece entre o "atraso" e o "desenvolvimento social". O tradicional no Japão, para ficar no exemplo, incluía o moderno, representava igualmente a "modernidade" da sociedade, independente de seu tempo e de seu enraizamento sócio-histórico. Um fator que deve ser lembrado é que o projeto mais importante da história japonesa rumo à modernidade, a revolução Meiji, não acabou com as tradições culturais ou sócio-étnicas, mas desenvolveu a modernidade sobre a base destas tradições.

A sociedade brasileira, de seu lado, não conseguiu elaborar um projeto de modernidade, a não ser em alguns poucos momentos históricos, que de toda forma não persistiram suficientemente para tornar o país moderno. Assim aconteceu, por exemplo, com a Semana de Arte Moderna, movimento levado a cabo por intelectuais paulistas da década de 20. Incluem-se ainda nesta linha, nas áreas política e econômica, o movimento rumo a Brasília e o projeto de desenvolvimento de Juscelino Kubitschek, episódios históricos que não geraram, contudo, massa crítica suficiente para sua continuidade. Mesmo o regime militar, nas décadas de 70 e 80, teve aspectos ou políticas modernizadoras, que não levaram em conta, porém, as duas vertentes de aferição do que é realmente moderno em um país como o Brasil.

Essas duas vertentes são os **indicadores sociais**, em especial o da qualidade de vida, e as **vantagens comparativas** da economia em relação a seus competidores internacionais.

Efetivamente, no Brasil os **indicadores sociais** não têm sinalizado progressos significativos. Muito pior: os resultados ameaçam, cada vez mais, a existência do próprio capitalismo brasileiro, em sua essência. Uma economia de mercado sem o mercado, sem os consumidores, ou com um mercado composto por contingentes significativos de miseráveis, não pode apresentar-se como uma economia competitiva ou moderna. Ela pode ser, se tanto, uma economia de suprimento de produtos e serviços, destinados não ao consumo geral das massas, mas à sobrevivência de indivíduos no limite da ebulição social.

Quanto às **vantagens competitivas** internacionais, pode-se dizer que, apesar de não existir um projeto nacional rumo à modernidade, alguns setores econômicos atingiram determinadas posições no comércio internacional que podem servir para confundir o Brasil com os "Brasis". Eles estão representados, por exemplo, pelos setores da laranja e da soja, na área de agro-indústria. Enquanto o café perde espaço no plano internacional, devido à forte proteção governamental e à criação de monopólios exportadores, em prejuízo de uma aliança com setores produtivos, os dois primeiros constituem o retrato de uma economia moderna e pujante. Todo o comércio internacional do Brasil, aliás, é dinâmico, independentemente de suas dificuldades conjunturais e de estar representando um país em ciclo permanente de crise econômica.

A propósito, na área da política econômica externa, merece registro a ousadia do Itamaraty no que se refere à integração econômica. Considerando-se que os blocos econômicos regionais podem vir a substituir os antigos blocos políticos e ideológicos, começa a tomar forma o bloco sul-americano de integração, consubstanciado no Mercosul. Após a sua formação política, esse bloco é posto na mesa de discussão pela sociedade econômica brasileira, com fins econômicos e resultados empresariais.

A política externa brasileira tem fortes traços vanguardistas, constituindo-se numa espécie de posição avançada da economia brasileira em sua relação com o mundo. Esses avanços, às vezes, significam riscos de modernidade superiores aos que a sociedade brasileira, em especial na área econômica, deseja tomar. O exercício da política externa deve ter um relacionamento absolutamente claro e futurista, não só com o poder público em geral, mas com o próprio processo de modernidade. Os vetores da política externa podem servir para determinar com clareza os vetores de desenvolvimento externo das empresas nacionais, bem como de seu êxito numa economia globalizada.

No caso brasileiro, ao se discutir o processo de modernização da economia, não se pode deixar de passar pelo problema básico da adequação da legislação e, inclusive ou principalmente, da necessidade de mudanças na nossa Carta Magna. A modernidade econômica é, antes de mais nada, um compromisso com mudanças qualitativas na forma de operar dos agentes econômicos. Estas mudanças não podem ser garantidas apenas pelos

rumos tomados pelas forças de mercado, mas necessitam de uma base jurídica que permita sua efetivação.

A longo prazo, é preciso que se indique o compromisso da sociedade política com mudanças econômicas. Até o presente, mesmo as leis em vigor não foram suficientes para que mudanças sejam feitas. As leis são, muitas vezes, desrespeitadas porque a "carta magna" do empresário brasileiro é o mercado e, não poucas vezes, o retorno do capital é a variável mais importante das decisões empresariais. As leis que se contrapuseram às forças de mercado foram atropeladas pela História. Atualmente, com a revisão constitucional em vista, a pergunta que se coloca é a de saber se a Constituição Federal é um instrumento, de fato, de modernização econômica, se ela é suficiente para tornar a economia mais eficaz e produtiva. Não se pode, obviamente, esquecer que, no caso do Brasil, a economia deve ser igualmente capaz de resolver, cada vez mais, os problemas sociais.

Quando se discute o quadro legal do processo de modernização econômica, não há como deixar de perceber as relações entre a democracia e a economia de mercado. Não há economia de mercado eficiente sem democracia, como foi muitas vezes o caso brasileiro. A ditadura política quer dizer também ditadura de mercado, com forte presença do Estado. A sociedade brasileira já decidiu que a democracia representativa e o presidencialismo constituem o modelo político desejado. Este pode não ser o modelo mais adequado, mas é o que está em funcionamento.

Esse modelo foi capaz de proporcionar uma das mais fantásticas proezas entre as democracias ocidentais: o "impeachment" do presidente da República. Temos um exemplo de modernização política que não teve, contudo, correspondência na modernização econômica, capaz de suscitar mudanças substanciais na ordem econômica e social. Não se consumaram, por exemplo, as reformas fiscal e tributária, que certamente, com outros instrumentos de ordem econômica, reforçariam a própria modernidade democrática.

O exercício da democracia é, em compensação, um jogo de forças contrárias que, na ausência de um sistema político que permita a formação de lideranças legítimas, pode trazer reais problemas para a economia. A dicotomia política entre um eleitorado de 80 milhões de pessoas e um universo de apenas 8 milhões de declarantes do imposto de renda, bem estudada pelo professor Fábio Wanderley Reis, é apenas uma parte do problema. A outra parte é o desnível regional, gerador de um sistema político marcado pela desigualdade da representação proporcional no Congresso Nacional. Esta situação, sem dúvida alguma, acarreta algumas dificuldades para o processo de modernização do país, como um todo, e traz, do ponto de vista político e legislativo, graves consequências para a área econômica e, infelizmente, mais graves ainda para a área social.

A diversidade, que é a característica básica do País, vai continuar a gerar ilhas de modernidade, que certamente irão aumentar o fosso entre a parte desenvolvida e a atrasada do país. Esta segmentação se dará indepen-

dentemente de posições geográficas ou de setores econômicos. Ela será, como foi até hoje, definida pela aliança de forças políticas com o empresariado local. Ela se dá, com sucesso, nos municípios do interior de alguns estados, influenciada por aspectos econômicos — e até científicos — em lugares específicos.

A **ética** na política poderá ser o fator determinante para a mudança, o que se dará, provavelmente, nas próximas eleições. Acredita-se que o tema será apresentado com clareza, uma vez que o modelo "moderno aético" já esteve presente nos dois anos do governo Collor. Será que o país poderá ter um governo moderno e ético, definindo com clareza conceitos, problemas e metas, debatê-los e, mais do que isto, implantá-los? Este debate deverá ser amplo e os empresários devem entender que não são os únicos que devem e podem modernizar a sociedade. Este papel cabe também às lideranças políticas, que devem consolidar o consenso em torno das mudanças necessárias. A falta de consenso, nesta etapa do desenvolvimento brasileiro, nos levaria de volta ao passado: à modernidade não explicada, ao desenvolvimento excludente e a indicadores sociais e qualidade de vida assustadores.

A rotinização do Mercosul

PEDRO SCURO NETO

> *"Sempre fui partidário da política de pequenos passos. (...) Mas, hoje dela estou distanciando-me um pouco, porque temos as horas contadas. Precisamos de um salto qualitativo, tanto no que diz respeito à nossa concepção acerca da Comunidade, quanto no que se refere a nossos modos de atuação exterior."*
>
> *Jacques Delors, 1989*

O Brasil jamais foi um primor de receptividade a experiências estrangeiras. Há quem afirme que isso é típico de país grande, coisa de Brasil ou de Rússia, terras onde o fluxo internacional das idéias, assim como o comércio exterior,[1] podem ter seu papel, mas nunca ser fator de mudança ou chave para destrancar rígidos mecanismos internos. Indisposição que Mário de Andrade explicou formulando a tese curiosa: "é possível que algumas vezes uma ou outra manifestação se pareça mais ou menos com o que se faz na Europa, mas é simples coincidência de objetivos. Estamos com o espírito inteiramente voltado para o Brasil. E cada um realiza o Brasil segundo a própria observação. Assuntamos, matutamos e realizamos."

No ano do centenário do sumo sacerdote de sua modernidade cultural, o país ainda está prestando atenção nos outros. Assunta, matuta e realiza, mas sem a "visão de futuro" que o laureado chanceler Le Duc Tho considera como sendo o requisito fundamental da política externa. Não que ocasionalmente uma ou outra estratégia não deixe de emergir de seminários ou gabinetes.[2] Pouco, todavia, diante da necessidade de a sociedade constituir um novo consenso, redirecionar o sistema produtivo, inclusive para competir nos mercados estrangeiros, e fazer com que o país deixe de ser tão-somente parte das responsabilidades internacionais de nações mais poderosas.

Os acontecimentos recentes mostram, por sua vez, que a política externa brasileira ainda se constitui como algo subordinado a frustrações, quimeras e sentimentos de revanche. Teimosa, ela resiste aos processos que se desenvolvem "no marco de um mundo globalizado"[3] e impede, por

Rev. Bras. Polít. Int. 36 (1): 124-133 [1993].

PEDRO SCURO NETO é Ph.D. em Relações Industriais pela Universidade de Leeds, Inglaterra, vice-presidente do Foro Sindical do Mercosul no Brasil.

exemplo, que o Mercosul seja remido do poder dos círculos privilegiados e transformado em fator de mudança social. Sem alargar-se através de mecanismos institucionais definitivos o processo de integração regional fica desarticulado. Não vira "rotina" (para abusar de um conceito de Max Weber), não se transforma em padrão, realidade atuante, estado de espírito coletivo.

Com efeito, assumir posição em favor da rotinização do Mercosul significa defender a formação de uma estrutura econômica e política comunitária, com órgãos supranacionais permanentes, similares aos que expressam e executam a vontade da Comunidade Européia.[4] Não há, no entanto, qualquer indício de que os governos estejam dispostos a abreviar o estado de provisoriedade do Tratado de Assunção. Situação agravada pela passividade em relação à agenda oficial, tanto das organizações ou lobbies políticos que representam os interesses monolíticos,[5] quanto do conjunto da opinião pública, para quem o mercado comum ainda é algo distante, virtualmente imponderável.

O modelo básico

Não são feitas apenas de indisposições subjetivas as "conspirações" contra a rotinização do Mercosul. Mais do que qualquer outra coisa, os processos integracionistas têm se deixado levar pelas determinações da atividade econômica em larga escala e se apresentam como instrumentos de estabilização dos processos internos do sistema. Daí a importância das dimensões ampliadas, que os especialistas observam no "modelo básico" constituído ao longo da história da formação do megamercado dos Estados Unidos: escalas acompanhadas de pressão concorrencial oligopolista, inovação e diferenciação tecnológica. Desse modo, a lógica dos mercados ampliados teria conduzido, já a partir da segunda metade do século dezenove, a indústria norte-americana a níveis de produtividade e a coeficientes de inovação tecnológica impossíveis de serem igualados pelos demais países.[6]

Na verdade, o tal modelo veio a se constituir bem depois, na década de 20, a partir do esforço das grandes empresas preocupadas com a própria sobrevivência e empenhadas em eliminar a concorrência predatória que lhes baixava os preços e reduzia os lucros.[7] Na esteira dessa iniciativa vieram conceitos que hoje são moeda corrente: a produção integrada verticalmente, o controle de suprimentos, a absorção das funções de marketing, etc. Também foram criadas as condições para formação de preços de oligopólio e para o enquadramento da concorrência segundo as regras ditadas pelas grandes empresas. A posterior afirmação da hegemonia mundial dos Estados Unidos depois da Segunda Guerra e a difusão do modelo internacionalmente completaram o quadro.

Taylorismo e diplomacia

Essa mesma hegemonia incentivou a adoção de estratégias e procedimentos formalistas de condução de políticas de comércio exterior por toda parte. As negociações entre os países ficaram cingidas a quotas e tarifas, grandezas que permitem avaliar de forma precisa e imediata as perdas e ganhos nas trocas internacionais. De quebra, essa diplomacia econômica baseada em Q&T fez com que se eximisse os parlamentares, os grupos sociais e o próprio poder executivo das funções de controle e responsabilidade pela política externa. Mais ainda, contribuiu para que se transformasse o comércio exterior em uma prerrogativa de exportadores, e se restringisse ao extremo a possibilidade de interferência do setor produtivo, tido como foco de pressões protecionistas.

A indefinição ou falta de coerência da política econômica externa da maioria dos países ocidentais deve-se justamente ao cerceamento da capacidade de influência das instituições representativas, e não a diferenças de ordem estrutural ou à natureza do sistema de governo.[8] A Constituição do Brasil, por exemplo, dá ao Congresso nada além da enigmática obrigação de resolver "definitivamente" os assuntos da política externa. Por sua vez, nos Estados Unidos, o Chefe do Executivo não pode constitucionalmente regulamentar o comércio de seu país com as nações estrangeiras. O congresso norte-americano detém completa hegemonia sobre a política econômica externa. Conseqüentemente, não foi mera coincidência que, pelo menos até 1910, as alfândegas norte-americanas contribuíssem com a metade da arrecadação federal.[9]

Desde então a conjuntura alterou-se profundamente. Em 1984 a participação das alfândegas era diminuta, apenas 1,7%, provavelmente porque, a partir da década de 30, e de conformidade com uma hipótese pouco verificada, o comércio exterior dos Estados Unidos ficou complicado demais para ser prerrogativa de deputados e senadores. Sob grande pressão o Congresso teve de renunciar a seus direitos constitucionais e delegar ao presidente e aos órgãos do Poder Executivo autonomia quase completa para negociar, reduzir tarifas, e eliminar barreiras alfandegárias.[10]

Ao mesmo tempo, no mundo ocidental foi ficando cada vez mais difícil estabelecer um nexo entre a política econômica interna e externa. Os governos podem ser liberais na fronteira e intervencionistas no mercado interno. A política externa transformou-se numa *forza del destino*, diante da qual não há reais opções e em relação à qual ninguém é diretamente responsável. Procurou-se contornar as situações embaraçosas que poderiam advir com os acordos multilaterais de produtos, capitais e trabalho previstos pela Carta de Havana e a projetada "Organização Internacional do Comércio".[11] Em vez disso, preferiu-se dar sobrevida ao GATT, uma agência provisória, um conjunto de acordos bilaterais sobre acesso a mercados e regulamentação de tarifas e capacidades, que está cada vez mais desgastado face às atuais exigências de flexibilização e integração.

Investimento, comércio e inserção competitiva

Diante desse quadro, e ademais de suas virtudes como instrumento de aperfeiçoamento da estrutura empresarial, o processo de integração acabou despontando como oportunidade para uma redefinição dos interesses no contexto do comércio internacional. Primeiramente, na qualidade de negociação multilateral com abertura para discussão de temas complexos, o processo de integração contribui para a erosão do GATT e os métodos convencionais de liberalização do comércio e de disciplinamento das restrições às importações. Em segundo lugar, como vinha ocorrendo na Europa no período anterior ao mercado único, estimula o investimento externo mais do que propriamente o comércio.

Com efeito, graças à integração, o setor produtivo tem uma chance de retomar a iniciativa: mais do que estabelecer laços comerciais, as empresas passaram a querer marcar presença nos mercados ampliados. Dessa forma, conseguem equilibrar seus ganhos em moeda estrangeira em relação a custos externos e contornar restrições a exportações. Ficam mais perto dos mercados estrangeiros e ao abrigo da instabilidade cambial.[12] O investimento direto, contudo, continua trazendo embutido maior controle estrangeiro, incentivando práticas desleais e a formação de monopólios.[13]

Por outro lado, não se confirmou a expectativa de a integração ser um processo que favorece a inserção competitiva dos terceiros países em bases qualitativamente superiores. A prática européia mostrou que os produtos industrializados desses países podem ingressar no mercado único, apenas quando sua qualidade é inferior o bastante para não concorrer com a produção local. A Polônia, por exemplo, tem conseguido vender seus microcomputadores, mas não seus produtos agrícolas, têxteis ou aço, que podem fazer frente aos similares europeus.[14] Esse, aliás, tende a ser o cenário mais provável, o resultado virtual da pretendida inserção do Mercosul numa economia mundial de megablocos.

A integração como oportunidade

Aos grupos sociais a integração pode servir igualmente como instrumento de reafirmação de interesses. No entanto, por décadas o movimento sindical europeu se opôs à idéia de um mercado comum. Subitamente, atormentado por uma profunda crise de identidade e vendo ficar mais estreitas suas bases de sustentação política e social, chegou à conclusão de que não podia mais encarar as coisas do jeito de sempre. Reconsiderou suas posições, deixou de ser inteiramente contrário à integração e passou a esforçar-se para ter vez na "Europa forte e unida".

Mas, existem segmentos importantes no seio do movimento sindical europeu que acham que essa é uma postura ingênua, que acreditam que somente os foros e instrumentos políticos podem fazer a integração caminhar de acordo com os interesses dos trabalhadores. Assim mesmo, a des-

confiança da poderosa Confederação Sindical Européia (porta-voz de 39 organizações de 21 países) transmudou-se por completo em otimismo: para ela a integração deixou de ser uma ameaça. Ao contrário, virou oportunidade para transformar políticas nacionais retrógradas em mecanismos adequados à proteção do trabalhador contra os impactos negativos da livre circulação.

Desse modo, em dezembro de 1989, a maioria qualificada dos governos da Comunidade aprovou uma plataforma de direitos da Europa unificada como os sindicatos a queriam: uma vasta instituição onde os interesses estariam, todos, contemplados de forma eqüitativa. Sem ser exatamente um instrumento jurídico, esse instrumento (a Carta Social) seria uma afirmação de princípios para aplicação direta ou servir de referência no preenchimento de lacunas nas legislações nacionais. O impacto maior, porém, foi político: envolvidos no clima de euforia da queda do muro de Berlim seus signatários previam, já para janeiro de 1993, a implantação do mercado único devidamente acompanhado da dimensão social que a Carta prometia.[15]

A carta social do Mercosul

No Mercosul existem apenas instituições provisórias, muito pouco para sustentar as pretensões do movimento sindical. Mesmo assim não deixa de haver um certo vínculo entre os mecanismos de tomada de decisão, os órgãos técnicos e segmentos representativos da sociedade, que permitem antecipar determinados problemas do processo de integração.[16] Tanto que o cronograma de medidas *step by step* pelas quais os governos buscam assegurar o cumprimento dos objetivos do Tratado de Assunção prevê, para dezembro de 1993, a aprovação de uma plataforma de direitos sociais. Melhor dizendo, direitos que influem na formação de preços, e que por isso mesmo não devem seguir nenhum padrão social exigente.

Com essa idéia o Foro Sindical do Mercosul aprovou, em março de 1992, um documento para destacar a igualdade de direitos dos trabalhadores dos quatro países e abrir o caminho para a definição de políticas sociais e de emprego como atividades essenciais do processo integracionista. A partir desse documento, chamado "Carta de São Paulo", as instâncias de decisão do Mercosul poderiam elaborar um "Programa de Ação Social", um conjunto de diretrizes para efetivar os princípios contidos na Carta. Uma vez aprovadas pelo Conselho do Mercado Comum as diretrizes poderiam ser adotadas pelos Estados, tornar-se objeto de estudo ou mensagens dirigidas aos parlamentos nacionais.

Os princípios comuns contidos na Carta ou num capítulo de direitos sociais fundamentais não representam, todavia, o único caminho ao Programa de Ação. Na verdade, mais que uma simples avaliação refletindo os pontos de vista dos "principais setores organizados", o conjunto do movimento sindical precisa de uma declaração política acerca dos tratados

já firmados. Um documento para destacar a necessidade de compensar os impactos negativos do processo, capaz de identificar quais são os arranjos institucionais, as políticas de proteção social e ambiental de maior prioridade, e de afirmar a necessidade de uma "integração vertical". pela qual toda redução do nível de emprego e das condições de trabalho será considerada concorrência desleal.

No mesmo sentido há que fazer referência específica a temas mais complicados, como (1) mudanças na estrutura de produção, (2) investimento, P&D, inovação, treinamento e competitividade, (3) adequação entre mercados de produtos e mercados de trabalho, (4) garantia, criação e proteção do emprego, (5) práticas desleais de comércio da parte dos monopólios e empresas transnacionais, (6) contratos de serviços públicos, (7) taxas de câmbio e de juros, assim como a influência dos custos laborais sobre os salários e a produtividade.

Por último, porém não com menor destaque, é preciso não esquecer que a integração clama por medidas a favor das "regiões de menor interesse", que, por preconceito e determinismo geográfico, fora do eixo Buenos Aires-São Paulo, são postas à margem do processo. Sem incluir tais regiões não haverá como falar em coesão das sociedades e das economias dos países do Mercosul.[17]

Agenda simplificada e o jogo de soma zero

No entanto, sem o amparo de instituições supranacionais a Carta Social, o Programa de Ação e a própria "integração vertical" tornam-se missões impossíveis. O Mercosul não se rotiniza, as organizações de cúpula ficam perdidas num emaranhado de restrições e formalidades, e as questões relativas ao mundo trabalho espremidas no Subgrupo 11. A alternativa provável seria elaborar uma agenda simplificada, um plano de lutas que abordasse como fato consumado o processo de integração e, de forma realista, buscasse compensar os impactos negativos imediatos.

Nesse sentido uma vez mais antecipou-se o Foro Sindical do Mercosul: em sua Quarta Convocatória (Foz do Iguaçu, 19-21 de novembro de 1992) propôs a instituição de um Fundo Social com personalidade jurídica e administração tripartite, alimentado por subvenções e pela arrecadação de um percentual incidente nos contratos de prestação de serviços de qualquer natureza referentes às atividades de conformação do mercado comum.[18] O objetivo seria compensar a incapacidade econômica e social dos Estados, bem como das empresas, no cumprimento de acordos com os trabalhadores em casos de quebra de contratos, desemprego conjuntural e transferência de mão-de-obra.

A instituição desse fundo estrutural daria ensejo à criação de outros, que se destinariam a promover o desenvolvimento e o ajustamento das regiões menos favorecidas, a converter os espaços e as atividades mais afetadas pelos impactos negativos da integração, a recuperar e a compatibili-

zar as malhas de transporte e os equipamentos e instalações de interesse regional, a combater o desemprego crônico e a facilitar a integração de mão-de-obra sem qualificação ao mercado de trabalho. Os fundos transformariam o processo de integração em um jogo de soma zero, onde os vencedores cederiam aos perdedores parte de seus ganhos.

O problema é que a idéia de cooperação não pôde afirmar-se nas tentativas anteriores de integração na América Latina. Com isso foi ficando difícil visualizá-la como um empreendimento onde todos pudessem sair ganhando.[19] Felizmente, tal atitude começou a ser revertida quando Fernando Henrique Cardoso, o ex-chanceler brasileiro, acatou medidas argentinas para reduzir o superávit comercial em favor do Brasil, lembrando que, se "o mercado não corrige disparidades os governos podem tomar medidas que facilitem a distribuição eqüitativa dos ganhos com a integração."[20]

Integração e prioridades

Visto à distância o Mercosul mais parece um ninho de passarinhos de bico aberto à espera do capital estrangeiro. Na verdade esse investimento é incerto, pois a retomada do crescimento da região, assim como o sucesso da integração, dependem menos da estabilização macro-econômica do que da eliminação das deficiências que afugentam os investidores: infra-estrutura física ruim (em particular transportes e comunicações) e o baixo nível da qualificação da mão-de-obra, que inviabiliza as transferências de tecnologia[21] e perpetua um colossal subsídio às economias do Primeiro Mundo, expresso (nos últimos quinze anos) através da queda, pela metade, dos preços das matérias primas e dos alimentos em relação aos produtos manufaturados.

Não só como condição para a melhor distribuição da renda e a elevação do padrão de vida, mas inclusive como fator de pressão contra as práticas protecionistas dos países industrializados, as prioridades da região precisam evoluir no sentido da superação desse terrível passivo. O problema é que, mesmo sem drásticas mudanças (no atual quadro da formação de recursos humanos, por exemplo) o comércio intra-regional oferece às empresas perspectivas de ganhos polpudos e imediatos. Sem embargo, o bom encaminhamento do processo integracionista depende, de forma crucial, do acesso aos mercados dos países industrializados,[22] o que seria de pronto descartado se a pretendida inserção global e a busca de parceiros internacionais se dessem, exclusivamente, na base de oferta, por tempo indefinido, de mão-de-obra barata com pouca ou nenhuma qualificação.

Notas

1 Jeffrey Sachs, entrevista ao jornal *O Estado de São Paulo* (São Paulo, 7.3.1993)

2 "Mercosul-NAFTA: perspectivas de relacionamento", *Boletim de Integração Latino-Americana* (NAT/SGIE, Ministério das Relações Exteriores) 8: pp. 58-72. Apesar da opção pelo mercado comum a política econômica externa brasileira ainda não conseguiu romper com o bilateralismo e outros conceitos, do tipo "política bifronte de múltiplas vertentes", derivados da singular geometria plana do GATT. Noções que transformam diplomatas em fiscais de aduana, inibem o Congresso e a sociedade, mas que refletem mal a relação entre a atividade econômica interna e o comércio internacional, e têm pouco valor comparativo: quem fala no "grau de abertura" relativamente pequeno da economia brasileira, faz alusão ao fato de a Coréia meridional utilizar 40% do seu PIB com exportações, mas esquece que os Estados Unidos consumem apenas 9% e o Japão 13%.

3 Sérgio Abreu e Lima Florêncio, "O perfil multilateral do comércio exterior brasileiro e a construção do Mercosul", *Boletim de Integração Latino-Americana* 7 (1992): p. 25.

4 "Seguramente, quanto mais avançada e perfeita, sob o ponto de vista institucional, maiores chances de êxito terá a integração". Werter R. Faria, "Estrutura institucional de comunidades e mercados comuns", *Boletim de Integração Latino-Americana*, 6 (1992): p. 6. Sem embargo, há quem considere tais instituições (Conselho de Ministros, Comissão Executiva, Tribunal Comunal de Justiça, Parlamento do Cone Sul) obstáculos à implementação de medidas concretas e como fonte de "gastos desnecessários", injustificáveis diante do quadro atual de crise econômica. Simonsen Associados, *Mercosul: O desafio do marketing de integração* (São Paulo: Makron Books, 1992)

5 Em seus posicionamentos de teor mais radical essas organizações procuram expressar desconfiança em relação ao processo de conformação do Mercosul, e falam em revisão do já efêmero Tratado de Assunção. Na prática, porém, apenas arremedam propostas oficiais. Por sua vez, com os olhos postos na experiência européia, a CIOSL/ORIT procura inovar: defende a criação de formas de consulta tripartite, mecanismos redistributivos, e imediata adoção de uma carta social. "A ação sindical frente à integração, desenvolvimento e democracia", *Boletim DIEESE* 140 (1992): pp. 19-22.

6 Nicholas Owen, *Economies of scale: competitiveness and trade patterns within the European Community* (Oxford: Oxford University Press, 1983). O Mercosul reproduz a experiência européia na vontade de progredir "passo a passo, em etapas pré-fixadas"; ao preparar documentos básicos para "delinear o perfil dos caminhos pelos quais se deseja avançar"; e na busca de "vias de progressão" da união aduaneira à união política entre os países das Américas. Javier Villanueva, "La experiencia de la Comunidad Europea: posibles lecciones para el Mercosur", na coletânea *El Mercado Comun del Sur* (Buenos Aires: CEI/SREI, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1992) pp. 35-73.

7 Neil Fligstein, *The transformation of corporate control* (Cambridge, Mass. / London: Harvard University Press, 1990).

8 Em "quase todos os países democráticos" a política externa é "uma área de preocupação relativamente secundária na atividade dos partidos políticos". Isso porque, difícil e complexa, quase nunca permitindo "alternativas reais de escolha", ela seria inadequada ao debate eleitoral. Paulo Roberto de Almeida, "Partidos não se envolvem com a política externa", *Correio Brasiliense* (Brasília, caderno "Correio Internacional", 5.4.1993) p. 3.

9 John M. Dobson, *Two centuries of tariffs: The background and emergence of the United States Internacional Trade Commission* (Washington: USITC, 1976) p. 31.

10 "The bargaining tariff shifted the balance of trade politics by engaging the interests of export producers, since tariff reductions could now be defended as direct means of winning new markets for American products overseas. (...) (It) strengthened the exporters' stakes and their policy influence, creating something of a political counterweight on the liberal trade side". I. M. Destler, *American trade politics* (Washington/Nova Iorque: Institute for International Economics/The Twentieth Century Fund, 1992) p. 16.

11 *Havana Charter for an International Trade Organization* (Washington: U.S. Government Printing Office, March 24, 1948), Dept. of State publication 3206. Os Estados Unidos começam a compreender que esse modo de fazer política externa impede uma estratégia econômica integrada e de longo termo. Uma proposta nesse sentido, pela qual diversos setores do governo podem discutir, debater, formar um consenso e cooperar no terreno da política econômica, conduz à criação de um conselho de Estado para ajudar o presidente da República a integrar o crescimento interno com o aumento da capacidade de competir internacionalmente. Lewis B. Kaden, "Economic imperatives and a new foreign policy", no relatório da Cuomo Commission on Competitiveness: *America's agenda: rebuilding economic strength* (Armonk, N.Y./Londres: M.E. Sharpe, 1992) pp. 185-191.

12 Gary C. Hufbauer, "An overview", na coletânea (organizada por ele mesmo) *Europe 1992: an American perspective* (Washington: The Brookings Institution, 1990), pp. 1-64. Do autor, "Change and control on the loose", *Praxis International* 12 (1992): pp. 284-301.

13 Rubens Antônio Barbosa, discurso ao Comitê de Comércio e Desenvolvimento do GATT, *Boletim de Integração Latino-Americana* 7 (1992): p. 118.

14 James Schlesinger, "New instabilities, new priorities", *Foreign Policy* (winter 1991-1992): pp. 3-24.

15 Assinado em fevereiro de 1992, na cidade de Maastricht, o Tratado de União Européia de certa forma alterou esses planos: A maior parte dos governos ainda está disposta a implementar os princípios da Carta, porém se mostra cada vez mais zelosa com respeito à competividade de suas próprias economias. Daí o cuidado de proteger dos efeitos da integração diversas formas e práticas nacionais, em particular no terreno das relações contratuais.

16 Felix F. Peña, "Discurso ao Comitê de Comércio e Desenvolvimento do GATT", *Boletim de Integração Latino-Americana* 7 (1992): p. 120.

17 Paulo Roberto de Almeida, "O Mercosul vai ao Nordeste", *Boletim de Integração Latino-Americana* 7 (1992): pp. 124-126.

18 Já em seu livro *Mercosur: enfoque laboral* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1991), María Carmen Ferreira e Julio Ramos Olivera haviam proposto que o Fundo Social fosse "um novo organismo do Mercosul", com "suas próprias autoridades independentes, seu próprio orçamento, sua política social delineada e seus recursos próprios" para levar a efeito essas políticas (p. 66). Como tal ele seria, no âmbito de mercado comum, um organismo autônomo em relação ao Grupo Mercado Comum e ao Conselho de Ministros: "Esse sistema financeiro poderá ser constituído mediante contribuições fixas da parte de cada um dos Estados, ou através de qualquer outro sistema, mas o essencial é que tenha recursos próprios".

19 Joseph Grunwald, "Integración económica hemisférica? Algunas reflexiones", *Integración Latinoamericana* 181-182 (Buenos Aires: INTAL, 1992): pp. 3-14.

20 Para alguns o jogo de soma zero é política "excessivamente liberal", prejudicial aos produtos sensíveis da economia brasileira e que não obriga a reciprocidade dos nossos parceiros no Mercosul. Ady Raul da Silva, "Generosidade inaceitável", *Folha de S. Paulo* (São Paulo, 7.11.1992)

21 Joseph Grunwald, *op. cit.*, p. 14. Para um sistema de formação de recursos humanos no Mercosul, com base nas mais bem sucedidas experiências internacionais, cf. do autor, "A formação de recursos humanos", *Mercosul: impasses e alternativas* (São Paulo: IEA/USP, 1991), pp. 70-91.

22 Anne O. Krueger, *Trade and employment in developing countries: synthesis and conclusions* (Chicago/Londres: National Bureau of Economic Reasearch/University of Chicago Press, 1983), vol 3, p. 187.

Integração econômica da América Latina: notas sobre o legado teórico da Cepal

GABRIEL PORCILE

Introdução

A Comissão Econômica para América Latina (Cepal) contribuiu de forma decisiva para os esforços de integração econômica regional da década dos cinqüenta, esforços que culminariam em 1960 com a constituição da Associação Latino-Americana (MCCA). A Cepal representou um ator institucional de primeira linha neste processo. Por um lado, ela foi uma fonte importante de capacidades técnicas para a realização de estudos sobre a expansão do comércio regional e para o desenho das políticas de integração latino-americana um papel de grande destaque na superação dos problemas do crescimento econômico e da industrialização na América Latina (AL). Paradoxalmente, esse mesmo marco teórico é freqüentemente apontado como um obstáculo para o sucesso do processo de integração. Por trás do paradoxo encontra-se a idéia de que o legado cepalino estaria associado às formas indiscriminadas assumidas pela chamada 'industrialização por substituição de importações'(ISI), as quais, por sua vez, foram fator relevante para a explicação do fracasso dos esforços de liberalização comercial no marco da ALALC.

Hoje é evidente que a idéia da integração, baseada numa estratégia de ISI em nível regional, encontra-se superada e estaria fadada à repetição de fracassos anteriores. É possível, no entanto, circunscrever o legado cepalino da década dos cinqüenta a esta estatégia? Nestas brevíssimas notas, tentar-se-á argumentar que a associação exclusiva da Cepal à ISI, e às formas deletérias que ela adotou na AL, não faz jus ao legado cepalino no âmbito da teoria da integração econômica regional. Em primeiro lugar (item I), procurar-se-á mostrar que esse legado abrange um campo mais amplo que aquele delimitado pela ISI. Em segundo lugar (item II), é sugerido que

Rev. Bras. Polít. Int. 36 (1): 134-142 [1993].
GABRIEL PORCILE é Doutorando, Universidade de Londres (LSE).

a visão da Cepal sobre os benefícios da ISI é mais cautelosa do que geralmente se admite. Deste modo, é reavaliado o papel atribuído às idéias originais da Cepal com relação ao avanço do processo de integração. Mais ainda, aponta-se a existência de alguns importantes elementos de continuidade entre aquelas idéias (se ponderadas a partir de uma perspectiva mais ampla) e as novas modalidades de integração observadas no caso de Mercosul.

O legado da Cepal: tecnologia e comércio

Como se sabe, a Cepal identificou uma série de tendências que acompanhariam de forma espontânea o processo de desenvolvimento econômico dos países chamados 'periféricos', a saber: (i) a tendência à deterioração dos termos de troca; (ii) a tendência ao estrangulamento externo; (iii) a tendência ao desemprego estrutural[1]. Estas tendências estariam associadas às características da estrutura econômica dos países da periferia, singularizados pela sua especialização primário-exportadora e pela 'heterogeneidade estrutural', isto é, pela existência de marcadas diferenças de produtividade entre setores da economia, devida à difusão concentrada do progresso técnico apenas nas atividades primário-exportadoras. A superação dessas tendências requeriria a mudança estrutural das economias periféricas, através da difusão do progresso técnico ao conjunto da estrutura econômica. Na ótica cepalina, este é precisamente o papel chave que corresponde à industrialização, o qual abriria novas frentes de expansão que o lento crescimento das exportações tradicionais já não estaria em condições de prover, e permitiria absorver crescentes contingentes de mão-de-obra em funções de alta produtividade, aliviando assim a pressão sobre os termos de troca da produção primária. Ao mesmo tempo, a Cepal chama a atenção para o fato de que a industrialização periférica teria que enfrentar dificuldades específicas, em função das marcadas assimetrias tecnológicas e de mercado existentes entre os *late comers* e os grandes centros industrializados. Estas assimetrias tornavam a industrialização periférica um processo especialmente problemático.

A importância destas duas questões centrais do pensamento cepalino — a necessidade da difusão de tecnologia ao conjunto do tecido econômico e o impacto sobre o comércio das diferenças internacionais nas capacidades tecnológicas — viria a obter uma ampla confirmação na literatura posterior sobre desenvolvimento e comércio. No momento em que as idéias originais da Cepal foram formuladas contava-se ainda com poucos instrumentos para o estudo dos fatores explicativos das diferenças internacionais nos ritmos de inovação e difusão de tecnologia. Precisamente, este será o objeto de parte significativa dos trabalhos posteriores sobre as economias latino-americanas, particularmente a partir da segunda metade dos setenta. Estes trabalhos incorporaram, de forma crescente, novas evidências empíricas e desenvolvimentos teóricos sobre aprendizado tecnológico e

competitividade na indústria latino-americana, constituindo-se numa área de pesquisa em rápido desenvolvimento[2].

Deve-se salientar, ainda, que tal continuidade quanto às questões teóricas não aparece apenas entre os autores trabalhando sobre a AL e/ou a partir de uma linha de pensamento heterodoxa. De fato, desenvolvimentos recentes no interior da *mainstream* neoclássica apontam claramente na mesma direção. Tal é o caso da chamada 'nova teoria do comércio internacional' e dos trabalhos sobre 'política industrial estratégica', que surgem como uma resposta à desconsideração, nos modelos tradicionais, dos problemas da inovação tecnológica, da diferenciação de produtos e da presença de economias externas[3]. Estes trabalhos mostram que o tipo de especialização internacional dos países — isto é, as características de sua inserção na divisão internacional do trabalho — tem conseqüências sobre suas taxas de crescimento, a difusão de tecnologia e a apropriação de rendas associadas a posições oliogopólicas. Assim, os países especializados em setores de alta tecnologia seriam capazes de reter seus aumentos de produtividade na forma de lucros de oligopólio ou de salários maiores na indústria, em lugar de repassá-los ao consumidor (local ou estrangeiro) na forma de menores preços. Tal era, na verdade, um dos mecanismos-chave identificados pela Cepal como responsáveis pela apropriação privilegiada dos 'frutos do progresso técnico'por parte dos países centrais. Existe, portanto, uma convergência na literatura regional e internacional recente no sentido de enfatizar o papel das ímperfeições de mercado' associadas à tecnologia, assim como os seus impactos sobre o crescimento econômico e o comércio internacional[4].

As tendências mencionadas no âmbito da pesquisa econômica têm importantes desdobramentos no que diz respeito à política de integração. Com efeito, o aspecto da cooperação tecnológica passa a assumir particular relevância. A Cepal destacou a necessidade da expansão dos mercados para absorver tecnologias capital-intensivas, que demandavam a produção em grande escala. Hoje, admite-se que a cooperação tecnológica regional deveria ter um alcance mais amplo, qual seja, acompanhar uma fronteira tecnológica em rápido movimento, caracterizada pelo encurtamento do 'ciclo de vida' dos produtos e pela magnitude crescente dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D). Esta percepção dos desafios colocados pelo aprendizado tecnológico pode ser observada no caso dos acordos assinados entre Brasil e Argentina nas áreas de biotecnologia, aeronáutica, tecnologia nuclear e bens de capital. Uma percepção similar explica o interesse crescente da Comunidade Econômica Européia por expandir a cooperação tecnológica, como o testemunha o grande estímulo dado na década dos oitenta às iniciativas comunitárias neste âmbito.

Em resumo, a ênfase que os trabalhos originais da Cepal colocavam nos problemas da difusão de tecnologia e nas assimetrias tecnológicas internacionais — aspectos, naquela época, geralmente negligenciados nas abordagens teóricas mais ortodoxas — contribuiu para abrir um campo de

estudo cuja relevância seria confirmada plenamente por desenvolvimentos posteriores na pesquisa econômica regional e internacional. Por outro lado, ela estimulou o processo de *cross-fertilization* e convergência entre os estudos sobre a AL e as teorias recentes sobre tecnologia e comércio internacional. O importante papel atribuído à cooperação tecnológica nos acordos recentes entre Brasil e Argentina refletem em parte essa preocupação de longa data com relação a estes temas na AL.

O legado da Cepal: comércio regional e comércio internacional

Do ponto de vista teórico, a proposta cepalina relativa à necessidade da industrialização periférica é compatível tanto com a ISI quanto com a promoção das exportações industriais. É verdade, no entanto, que a Cepal colocaria a ênfase no papel a ser desempenhado pela ISI. Todavia, isto pode ser entendido mais claramente como um reflexo das peculiares condições que caracterizavam a economia internacional no momento em que as idéias originais foram formuladas, do que como o resultado de uma vocação autárquica embutida na própria construção teórica cepalina. Existia uma clara percepção por parte da Cepal dos custos associados a uma política de ISI, em termos de perdas de eficiência econômica. Esta política era recomendada apenas na medida que a inelasticidade da demanda pelas exportações da periferia colocasse limites a seu crescimento econômico — e não ao sabor das preferências dos *policy-makers*. Naquele momento, contava-se com sólidas evidências no sentido de que esses limites eram bastante severos, como constatado, no final da década dos cinqüenta, num influente estudo realizado pelo GATT sob a coordenação de Gottfried Haberler, a respeito do comportamento da demanda mundial por produtos primários e das políticas protecionistas aplicadas nos países industrializados (o chamado 'Haberler Report' de 1958)[5]. Mais ainda, o fracasso de tentativas anteriores de liberalização do comércio exterior[6] e o agravamento dos desequilíbrios externos na AL, reforçavam a idéia de que a ISI devia desempenhar um papel de relevância na sustentação das taxas de crescimento na região.

Na verdade, era este o caminho que os países latino-americanos estavam seguindo **na prática**, de forma isolada e indiscriminada, com elevados custos econômicos e sociais. As contribuições cepalinas apontavam, precisamente, no sentido de entender teoricamente as tendências em curso e, deste modo, formular políticas capazes de reduzir aqueles custos[7]. Isto devia ser feito através da racionalização do processo de proteção e expansão industrial, ampliando os níveis de comércio regional e internacional. Com este objetivo, a Cepal apontava duas estratégias a serem seguidas: (i) a integração regional; (ii) a negociação de melhores condições de acesso aos mercados dos países industrializados para os produtos agrícolas e industriais da periferia.

A integração regional aparece como uma estratégia capaz de combinar, ainda que de forma limitada, a necessidade de avançar na ISI (que se considerava imposta, como mencionado, pela evolução da demanda internacional pelos produtos primários da periferia) com os ganhos associados ao comércio internacional. A integração permitiria, ao mesmo tempo, liberar divisas para a importação de equipamentos e bens intermediários essenciais dos países industrializados. Num segundo momento, esperava-se que os ganhos de produtividade associados à integração regional possibilitassem a expansão das exportações industriais para os países centrais[8]. Vale a pena citar, com relação a este ponto, as palavras da própria Cepal (1959, pp. 8/9):

"O mercado comum, permitndo uma redução de custos, poderia estimular algumas linhas de exportação industrial. Deve ser reconhecido que, até o momento, as facilidades criadas pelo mercado doméstico para a substituição de importações não têm dado lugar a nenhuma expansão significativa das exportações industriais para o resto do mundo. Mais ainda, na medida que em muitos casos as políticas protecionistas, na forma de severas restrições às importações, e até proibições, têm sido levadas longe demais, a atmosfera competitiva no mercado interno tornou-se apreciavelmente menos intensa. O retorno às tarifas como instrumento de proteção[9], a redução das tarifas intra-regionais em alguns casos, e sua abolição em outros, contribuiriam a restabelecer o espírito de concorrência, com grande benefício para a política de industrialização. Neste novo ambiente, o desenvolvimento gradual das exportações industriais para o resto do mundo poderia ser um dos objetivos da política comercial latino-americana".

Ao mesmo tempo, como necessário complemento à integração regional, propunha-se uma estratégia decidida de negociações comerciais com os países industriais. Este âmbito recebeu considerável atenção nas propostas cepalinas. À medida que os países centrais facilitassem as exportações agrícolas e industriais dos países periféricos, estes últimos não seriam obrigados a avançar em suas políticas de ISI numa escala que comprometesse excessivamente a eficiência do sistema econômico. Todavia, a expansão das exportações industriais periféricas, com base em custos menores da mão-de-obra, interferia diretamente com as formas de concorrência predominantes nos países centrais, baseadas na diferenciação de produtos. Isto tornava as negociações sobre redução das barreiras protecionistas nos países industriais um tema de grande complexidade política[10]. Contudo, o reconhecimento das dificuldades existentes não implicou no abandono dos esforços para abrir aqueles mercados. Particularmente desde fins da década dos cinqüenta, os países latino-americanos começariam a atuar conjuntamente nos foros internacionais, reinvindicando maiores facilidades para suas exportações. O próprio Prebisch iria desempenhar, a partir de 1964, um papel relevante neste âmbito, através de uma destacada atuação à frente da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD).

Em resumo, dificilmente poderia ser atribuída às idéias da Cepal uma orientação autárquica com relação aos objetivos a serem alcançados através da integração econômica latino-americana. A proposta cepalina procurou articular a integração com a busca da eficiência e a expansão do comércio intra e extra-regional, num momento em que a maior parte dos países latino-americanos elevava indiscriminadamente suas barreiras comerciais e os países centrais restringiam o comércio nos produtos de interesse dos países periféricos, como concluira o 'Haberler Report'. A persistência de níveis exagerados de proteção e a estagnação dos esforços de liberalização do comércio regional exprimiram a frustração dos esforços da Cepal por imprimir um maior grau de racionalidade às políticas comerciais predominantes no período[11].

Conclusões

Freqüentemente atribui-se às idéias cepalinas uma influência negativa sobre o desenvolvimento econômico latino-americano, e indiretamente sobre o processo de liberalização do comércio regional, em função da ênfase colocada pela Cepal na ISI. As breves reflexões apresentadas neste artigo procuram mostrar que esta afirmação desconsidera a importância pioneira de algumas das questões teóricas desenvolvidas pela Cepal e o contexto específico em que essas idéias foram formuladas.

Por um lado, argumentou-se que o eixo das preocupações cepalinas radica nos problemas da diversificação da estrutura produtiva e da mudança nas formas de inserção internacional da AL através da industrialização, garantindo a difusão do progresso técnico ao conjunto da estrutura econômica. Estes temas adquiriram crescente relevância na literatura econômica latino-americana e internacional na década dos setenta. As preocupações cepalinas originais estimularam um amplo esforço de pesquisa (fora e dentro da própria Cepal) sobre aprendizado tecnológico nas economias da AL. Elas também geraram um atitude receptiva entre os pesquisadores da região com relação aos novos desenvolvimentos teóricos neste campo, que tenderam a confirmar muitas daquelas preocupações iniciais. Não por acaso o aspecto da cooperação tecnológica viria a receber um papel de destaque nos recentes acordos de integração assinados entre a Argentina e o Brasil.

Por outro lado, foi sugerido que as teorias da Cepal foram formuladas com o objetivo de entender as políticas fortemente protecionistas que já estavam sendo aplicadas na AL, apesar, muitas vezes, de um discurso formalmente comprometido com a liberalização comercial. Propunha-se, assim, racionalizar essas políticas através da ampliação do comércio regional e da negociação de melhores condições de acesso aos mercados dos países centrais. Os custos associados ao processo de ISI deviam ser reduzidos no possível através da expansão das exportações industriais fora e dentro da região. A proteção indiscriminada da indústria e a ISI a qualquer custo

tiveram, certamente, um efeito negativo sobre a eficiência industrial e sobre o comércio regional. Elas, contudo, parecem representar a derrota, e não a vitória, das propostas teóricas originais dos economistas da Cepal.

Na se trata, obviamente, de sugerir que as reflexões teóricas da década dos cinqüenta possam ser utilizadas diretamente para estudar os processos recentes de integração. Os economistas dispõem hoje de um arsenal de pesquisas empíricas e instrumentos de análises substancialmente maior que nos cinquenta. As condições locais e internacionais também mudaram dramaticamente, redefinindo o leque de desafios e de opções para os países da AL. Contudo, não é exagerado afirmar que a recente retomada dos acordos de cooperação regional, com sua ênfase no desenvlvimento tecnológico e a competitividade nos mercados mundiais, beneficia-se de uma tradição no pensamento econômico latino-americano que a Cepal contribuiu decisivamente para gerar.

Notas

1 Para uma discussão sistemática das teorias cepalinas ver Rodriguez (1981). Furtado (1985) e Prebisch (1986) oferecem avaliações extremamente interessantes sobre a origem dessas idéias e sobre as principais questões teóricas que elas procuraram abordar. Com relação ao tema da integração econômica latino-americana, os estudos mais importantes desenvolvidos pela Cepal encontram-se reunidos em Cepal (1959).

2 Revisões abrangentes desta literatura podem ser encontradas em Haguenaguer (1990) e Herbert-Copley (1990). Ver também o importante trabalho de Fajnzylber (1990).

3 Ver, por exemplo, Krugman (1986, 1990).

4 Com relação a este processo de convergência na literatura econômica ver Bradford (1992). Um outro âmbito em que também se observa uma convergência de opiniões diz respeito à possibilidade, nada desprezível, de que políticas supostamente orientadas a apoiar o aprendizado acabem apenas protegendo as rendas de certos setores. A crescente capacidade de concorrer no mercado internacional constitui-se, assim, no grande teste da efetividade das políticas aplicadas. Este tópico, de indubitável importância, não poderá ser abordado nos limites deste trabalho. Uma abordagem que articula estas diferentes variáveis com relação às políticas comercial e industrial no Brasil pode ser encontrada em Suzigan (1992).

5 Cf. GATT (1958). Na verdade, o 'pessimismo exportador' encontrava-se bastante generalizado na época, e não apenas na AL. Uma apresentação do debate internacional sobre a natureza dos desequilíbrios comerciais do pós- guerra pode ser encontrada em Yeager (1966, pp. 458/463).

6 Cabe lembrar aqui as tentativas realizadas durante o Governo Dutra no Brasil (1946-51) e durante a chamada 'Revolução Libertadora' na Argentina (1955-58), revisadas recentemente por Almeida (1991) e Gerchunoff (1989), respectivamente. É interessante observar que o discurso liberal não foi o único a encontrar fortes dificuldades para sua aplicação prática na primeira década do pós-guerra. O discurso nacionalista associado aos governos peronistas (1946-55) também parece ter-se distanciado

considcravelmente da política externa efetivamente seguida pela Argentina (cf. Fodor, 1989).

7 Assim, deve ser distinguido o marco teórico da Cepal daquelas propostas em favor da industrialização baseadas apenas em idéias nacionalistas que não contavam com uma adequada fundamentação analítica, ou que se sustentavam numa matriz teórica diferente. Bielschowsky (1988), Sikkink (1991) e Sola (1982) têm abordado o papel das idéias nas políticas de industrialização, analisando o seu contexto específico e as diferentes vertentes existentes no debate econômico de época.

8 Este aspecto das propostas cepalinas é enfatizado por Salazar (1990).

9 Neste ponto a Cepal refere-se à substituição dos controles diretos sobre as importações por barreiras alfandegárias, cujo efeito tende a ser menos restritivo.

10 O problema das particulares dificuldades política envolvidas na liberalização do comércio entre países industrializados e países em desenvolvimento é analisado de forma aprofundada por Tussie (1987), que confirma muitas das instuições cepalinas originais.

11 Cabe notar aqui que a recuperação do dinamismo da economia internacional, a partir de princípios dos sessenta, coincide com uma dramática redução da influência da Cepal sobre os governos latino-americanos, sem que isto se refletisse numa maior abertura das economias da região. A aplicação de formas indiscriminadas de protecionismo começou bem antes e estendeu-se muito além da'idade de ouro' das teses cepalinas na AL.

Bibliografia

ALMEIDA, Paulo Roberto (1991). "A Diplomacia do Liberalismo Econômico: As Relações Internacionais do Brasil Durante a Presidência Dutra", mimeo, Universidade de São Paulo, Programa de Política Internacional e Comparada, Departamento de Ciência Política; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, MRE.

BIELSCHOWSKY, R. (1988). *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.

BRADFORD, C. (1992). "Integração Regional e Estratégias de Desenvolvimento num Contexto Democrático", *Política Externa*, 1 [2], setembro: pp. 79-86.

CEPAL (1959). *The Latin American common market*. Santiago de Chile: Nações Unidas.

DI TELLA, G. e R. DORNBUSCH (1989). *The political economy of Argentina, 1946-83*. London: The Mac Millan Press.

FAJNZYLBER, F. (1990). *Industrialization in Latin America: from the 'black box' to the 'empty box'*. Santiago de Chile: Nações Unidas (Cuadrenos de la Cepal nº 60).

FODOR, J. (1989). "Argentina nationalism: myth or reality?", *in* Di Tella e Dornbusch (1989), *op. cit.*

FURTADO, C. (1985). *A fantasia organizada.* Rio de Janeiro: Paz e Terra.

GATT (1958). *Trends in international trade: report by a panel of experts*. Geneva: GATT.

GERCHUNOFF, P. (1989). "A note on the economic policies of the 'liberating revolution'", *in* Di Tella e Dornbusch (1989), *op. cit.*

HAGUENAUER, L. (1990). "Competitividade: uma resenha da bibliografia recente, com ênfase no caso brasileiro", *Pensamiento Iberoamericano* 17: pp. 325-336, Janeiro-Julho.

HERBERT-COPLEY, B. (1990). "Competitividade: uma resenha da bibliografia recente, com énfase no caso brasileiro", *Pensamiento Iberoamericano* 17: pp. 325-336, Janeiro-julho.

KRUGMAN, P. (1986) (ed.). *Strategic trade policy and the new international economics*. The MIT Press.

KRUGMAN, P. (1990). *Rethinking international trade*. The MIT Press.

PREBISCH, R. (1986). "Notes on trade from the standpoint of the periphery", *Cepal Review* 28: pp. 208-14, Abril.

RODRIGUEZ, O. (1981). *La teoria del subdesarrollo de la Cepal*. Mexico: Siglo XXI.

SALAZAR, J.M. (1990). "Present and future integration in Latin America", *Cepal Review* 42: pp. 157-88, Dezembro.

SIKKINK, K. (1991). *Ideas and institutions: developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca and London: Cornell University Press.

SOLA, L. (1982). "The political and ideological constraints to economic management in Brazil, 1945-1963", D. Phil. Dissertation, University of Oxford.

SUZIGAN, W. (1992). "Política Comercial e Perspectivas da Indústria Brasileira", *Texto para Discussão Nº 13*, Instituto de Economia, UNCIAMP, Dezembro de 1992.

TUSSIE, D. (1987). *The less developed countries and the world trading system: a challenge to the GATT* London, Francis Pinter.

YEAGER, L.B. (1966). *International monetary relations: theory, history and policy*. New York and London: Harper International Editions.

Notas

Estudos de relações internacionais do Brasil: novos trabalhos e projetos coletivos

Os trabalhos de relações internacionais do Brasil, durante longo tempo o *domaine réservé* de um punhado de especialistas, vêm desenvolvendo-se com maior intensidade nos últimos tempos, tanto dentro da academia como nos próprios meios profissionais. Ainda assim, a bibliografia pertinente permanece extremamente restrita, já que a maior parte dos estudos continua a ser veiculada através de revistas especializadas, reconhecidamente muito poucas no Brasil. Em geral os pesquisadores atuam de forma isolada e raras vezes seus trabalhos são objeto de divulgação ampla, o que só seria permitido mediante sua publicação em forma de livro. Um livro lançado recentemente e dois projetos coletivos permitem, nesse campo, suprir algumas das lacunas existentes na documentação à disposição dos estudiosos.

O historiador Moniz Bandeira, já sobejamente conhecido por seus trabalhos sobre as relações do Brasil com os Estados Unidos (*Presença dos Estados Unidos no Brasil*, 1973, *A rivalidade emergente*, 1989) e com os vizinhos do Prata (*O expansionismo brasileiro*, 1985, *O eixo Argentina-Brasil*, 1987), acaba de lançar uma obra fundamental para se conhecer a história recente das relações entre o Brasil e a Argentina: *Estado nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil, 1930-1992* (São Paulo-Brasília: Editora Ensaio-Editora Universidade de Brasília, 1993). Trata-se de um minucioso trabalho de pesquisa histórica que acompanha o itinerário político, nacional e internacional, de ambos os países, tanto no âmbito bilateral, como no que se refere às relações respectivas com os Estados Unidos e os demais países da América do Sul.

Quanto aos projetos coletivos, eles são desiguais em sua natureza, mas igualmente importantes pelo escopo e abrangência dos trabalhos coletados. O primeiro resulta de trabalho de pesquisa conduzido por professores da Universidades de Brasília e da Unesp e já foi concluído exitosamente sob a forma de um volume de textos a ser editado pela UnB, também em coedição com a Editora Ensaio, inaugurando aliás uma coleção de estudos de Relações Internacionais. Essa obra, intitulada "O Desafio Internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias", apresenta uma divisão temática e geográfica, com capítulos bem definidos a cargo de especialistas conhecidos. O coordenador, historiador Amado Luiz Cervo, abre com uma Introdução de caráter histórico e discute as tendências da política externa no período. Moniz Bandeira assina um texto sobre as relações do Brasil com os vizinhos do continente, o que obviamente inclui o

relacionamento com os Estados Unidos ("uma tendência em baixa") e com os demais parceiros latinos ("a caminho do encontro"). O cientista político León Enrique Bieber apresenta um estudo sobre as relações entre o Brasil e a Europa, enquanto que os professores de História José Flávio Sombra Saraiva e Antônio José Barbosa prepararam trabalhos sobre, respectivamente, as relações com a África negra e com a Ásia (aqui incluída a África do Norte). Da Unesp, o historiador Clodoaldo Bueno, que já tinha assinado com o professor Amado Cervo um manual de *História da política exterior do Brasil* (São Paulo: Ática, 1992) encaminha um trabalho sobre a política multilateral do Brasil no período do pós-guerra. O volume deve estar sendo lançado até o mês de novembro de 1993.

Numa outra vertente, mais ambiciosa, mas talvez menos uniforme do ponto de vista metodológico, o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), do Itamaraty, e o Departamento de Ciência Política da USP vêm coordenando um ciclópico esforço de mapeamento sistemático das relações internacionais do Brasil desde os anos 30 até o presente, através do projeto "60 Anos de Política Externa Brasileira". De outubro de 1991 a abril de 1993 foram realizados quatro seminários nacionais, com a apresentação de mais de 40 ensaios temáticos por especialistas acadêmicos e funcionários diplomáticos (algumas das colaborações destes últimos consistindo de depoimentos fundamentados sobre episódios importantes da diplomacia brasileira contemporânea). Sob a coordenação dos Profs. Ricardo Seitenfus e José Augusto Guilhon de Albuquerque, os resultados do projeto serão consolidados numa só obra, em quatro volumes, cobrindo praticamente todas as áreas de atuação da diplomacia brasileira no período estudado. Os diplomatas profissionais assinam grande parte dos trabalhos apresentados, muitos deles reunindo esforço de pesquisa e participação direta nos eventos narrados e analisados, o que os converte em "fonte primária" de muitos dos episódios focalizados. Além dos comentários preliminares por um relator designado pela Comissão Editorial, todos os trabalhos foram submetidos a exame e debate coletivos nos seminários de avaliação. A publicação dessa obra coletiva ocorrerá, provavelmente, no decorrer de 1994.

Ambos os projetos marcam uma nova etapa no processo de pesquisa e divulgação de trabalhos sobre a diplomacia brasileira, representando possivelmente a lenta emergência e a progressiva consolidação de uma comunidade de especialistas em relações internacionais do Brasil cuja estruturação orgânica é apenas uma questão de tempo.

Paulo Roberto de Almeida

Simpósio Internacional:

Estado e Nação na História das relações internacionais dos países americanos

Commission of History of International Relations (ICHS)
Universidade de Brasília

Brasília, 31 de agosto a 2 de setembro de 1994

O Simpósio irá focalizar o tema Estado e Nação, considerando suas implicações para as relações internacionais do continente americano, da colonização aos dias presentes.

Os problemas são numerosos. Para evitar a dispersão, aconselha-se proceder a um balanço dos estudos ou aprofundar as seguintes questões: etnias e culturas, guerra e paz, isolamento e articulação na esfera política, atraso e desenvolvimento na esfera econômica. Os temas serão analisados numa perspectiva regional e de inserção internacional da própria região.

Duas tendências das relações internacionais dos países americanos verificadas nos últimos séculos serão trazidas ao Simpósio de Brasília:

A) Nação e nacionalismos: conceitos, realizações históricas e conseqüências para as relações internacionais;
B) Desenvolvimento e subdesenvolvimento: relação de seus ritmos históricos com a organização de Estados e nações.

As contribuições serão agrupadas em três sessões cronológicas:

I - O período de formação dos Estados nacionais;
II - Dos meados do século XIX à Segunda Guerra Mundial
III - De 1945 a nossos dias.

Os participantes deverão inscrever seus temas até 31 de outubro de 1993. Endereço para correspondência:

Prof. Doutor Amado Luiz Cervo
Universidade de Brasília
Departamento de História
70910-900 Brasília, DF
Brasil
Fax: (55-61) 274-5362

Resenhas

COLARD, Daniel. *Les relations internationales de 1945 à nos jours*. Paris: Masson, 1991, 390 p.

VAÏSSE, Maurice. *Les relations internationales depuis 1945*. Paris: Armand Colin, 1991, 191 p.

O ano de 1989 já foi considerado o fim de uma era que, para as relações internacionais, havia-se denominado, desde 1945, o pós-guerra. Nesses quarenta e cinco anos, marcados pelo rígido esquema da bipolaridade, assistiu-se à esterilização do pensamento político, sufocado que foi pela pressão que sobre ele exerceram as ideologias do liberalismo e do socialismo. Assim mesmo, embora condicionadas pelo fenômeno da Guerra Fria, desenvolveram-se com dinamismo as teorias das relações internacionais, voltadas precisamente para a difusão de valores e de interesses inerentes à conduta dos agentes internacionais, mas ainda para a busca de explicação do funcionamento do sistema.

A história das relações internacionais que se escreveu no Ocidente teve sua interpretação afetada, da mesma forma, embora em menor grau, pelo sistema bipolar. Examinem-se, por exemplo, a *Histoire des relations internationales* organizada em oito volumes por Pierre Renouvin (Paris, Hachette, 1963-65) e a *Histoire diplomatique* de Jean-Baptiste Duroselle (Paris, Dalloz, 1971). Daí a curiosidade com que o leitor inclinar-se-á sobre estes dois compêndios publicados por Colard e Vaïsse em tempo de *perestroika*. Mesmo porque são raras as obras de síntese sobre a história das relações internacionais contemporâneas e porque de historiadores franceses, que têm por trás o equipamento conceitual e metodológico da mais remota e mais avançada de todas as escolas de história das relações internacionais, espera-se um estudo primoroso.

Os autores expõem o assunto com certa originalidade. Enquanto Colard incursiona profundamente nas teorias das relações internacionais construídas por cientistas políticos e por historiadores com o fim de organizar a matéria e de dar-lhe significado orgânico, Vaïsse se compraz com uma exposição ortodoxa e enxuta das fases que marcaram a evolução da ordem internacional. As duas leituras são complementares, se o leitor reagir ao diálogo que sugerem.

Colard examina as correntes doutrinais, os fatores e os atores, antes de se lançar na interpretação da evolução do sistema internacional. Descreve e pondera então o peso relativo de fenômenos tais como a dissuasão nuclear, a distensão, o desenvolvimento, o não-alinhamento, o direito internacional e a segurança, o meio ambiente, os direitos dos povos e dos indivíduos. Olha para o passado como se fosse um conjunto articulado e

aponta para as características do presente e para as perspectivas do futuro. Vaïsse, por sua vez, viaja pelo tempo numa altitude mais rente ao chão, descrevendo as fases sucessivas das relações internacionais contemporêneas: o nascimento da ordem bipolar (1945-55), a coexistência pacífica (1955-62), a distensão (1962-72), a instabilidade (1973-85) e a nova era posterior.

Ambos os autores encaram o universo das relações internacionais como um universo lúdico, em que o jogo dos componentes, dos agentes e das forças provoca um movimento comandado mais pelo ritmo do que pela melodia, mais pela forma do que pela substância. Esse caráter de divertimento não isenta o observador das angústias que as relações internacionais suscitam. Colard é bem mais sensível do que Vaïsse ante o espectro da guerra e as chances da paz. De qualquer modo, entre as potências avançadas, as relações internacionais não traduzem o caráter existencial que adquirem quando examinadas a partir de preocupações dos países atrasados. Já nos anos sessenta, os pobres esperavam, com efeito, uma nova ordem internacional, destinada a promover o desenvolvimento e a igualdade entre as nações. Alimentaram a ilusão de que, por força de vontade, as nações do mundo todo modificassem o escopo da política exterior e transitassem do divertimento para a melhoria das condições de vida.

Embora a ênfase das interpretações seja distinta, realçando Colard a angústia e Vaïsse a leveza do jogo, as conclusões dos autores se aproximam. Entre 1945 e 1990, as relações internacionais acompanharam a revolução nuclear, espacial e balística, dos meios de comunicação, da ciência e da tecnologia e a formação do eixo Leste-Oeste. O fim do sistema colonial e a emergência do Terceiro Mundo provocaram a formação de outro eixo, o Norte-Sul. A bipolaridade que se manteve na esfera militar não impediu o fenômeno da multipolaridade nas outras esferas. A ordem do pós-guerra entrou em colapso com a eclosão do bloco socialista em 1989-90. O mundo ainda estaria à procura de novo equilíbrio, mas é certo que as antigas tensões do esquema Leste-Oeste tendem a deslocar-se para o confronto Norte-Sul.

Se os pobres inspiraram no passado a compaixão dos ricos, nos anos noventa são a causa de temores, que advêm de seu armamentismo, da explosão demográfica, do aumento da miséria e da irrupção dos integralismos. Por outro lado — prosseguem os dois autores — com o fim do sistema bipolar e a nova onda liberal, o mundo tornou-se ao mesmo tempo mais unificado e mais balcanizado. Princípios como a intangibilidade das fronteiras e a não-intervenção foram debilitados, ao tempo em que novos desafios se colocam, como os direitos humanos, as drogas, o desemprego, a dívida, a ecologia. As perspectivas da outra ordem, que o mundo ainda procura, não parecem aos autores nada melhores se comparadas ao sistema de relações internacionais sepultado com a Guerra Fria.

As duas obras são de leitura indispensável, mas o leitor brasileiro terá ao final uma frustração. Ficará à espera de um aprofundamento acerca das forças e interesses econômicos que compõem o movimento das relações

internacionais. Tal frustração é compreensível, a considerar-se que o desenvolvimento permaneceu como o vetor da política exterior do Brasil em todo o período. Não é compreensível, a levar-se em conta que as questões do desenvolvimento permaneceram à margem tanto da teoria, quanto da política e, por conseguinte, da história das relações internacionais promovidas pelas matrizes da ordem, **de 1945 à nos jours.**

Amado Luiz Cervo

VIZENTINI, Paulo G.F. (org.) ***A grande crise: a nova (des) ordem internacional dos anos 80 aos 90***. Petrópolis: Ed. Vozes, 1992, 236 p.

Nos anos oitenta, duas obras indicaram o esforço de analisar e interpretar as tendências do cenário internacional desde uma perspectiva brasileira: a primeira, *Paradoxos e possibilidades*, de Celso Lafer, apresentou uma formulação que se tornou bem difundida: a disjunção entre ordem e poder como a característica fundamental da cena internacional naquele momento; na segunda, *O novo cenário internacional*, Hélio Jaguaribe abordou os dilemas da afirmação da autonomia na periferia de um sistema comandado por dois centros hegemônicos. A partir de então, a literatura brasileira em relações internacionais careceu de uma obra que abordasse, de uma ótica brasileira, as transformações que alteraram de forma profunda o cenário internacional nos últimos anos.

A grande crise: a nova (des)ordem internacional dos anos 80 aos 90, obra coletiva organizada por Paulo G.F. Vizentini ao mesmo tempo em que preenche esta lacuna fornece uma interessante oportunidade de conhecer e avaliar as linhas interpretativas de alguns estudiosos brasileiros. Em que pese a pluralidade de visões, é possível identificar duas tendências ao longo dos capítulos: em primeiro lugar, o interessante esforço de "subverter" interpretações correntes sobre temas como o exercício da hegemonia norte-americana, formação de grandes blocos econômicos, crise do socialismo e inserção do Terceiro Mundo; em segundo, a par do esforço de escapar às interpretações superficiais e ideologizadas, os autores também convergem em desenvolver suas análises do ponto de vista da economia política internacional, por vezes afirmando a primazia dos aspectos econômicos sobre os políticos enquanto determinantes da evolução recente do cenário internacional.

Esta inclinação se pode perceber desde a primeira parte da obra, onde o próprio organizador, a partir de uma perspectiva histórica, identifica e analisa os grandes traços estruturais da crise do sistema internacional do final dos anos oitenta, relacionando-a ao processo de reestruturação do sistema capitalista e às tensões políticas, econômicas, sociais e ideológicas que tal processo suscita.

A primazia do econômico sobre o político também transparece nas análises que compõem a segunda parte do livro, que trata da formação dos megablocos. Embora sem desconsiderar os fatores de ordem política e estratégica, Shiguenoly Miyamoto, Tullo Vigevani e João Paulo Veiga situam no plano da economia interna e da economia política internacional os principais condicionantes e desafios ao exercício da hegemonia norte-americana, ou à sua alteração, abordando questões como os desequilíbrios econômicos, os dilemas da estratégia de fortalecimento do multilateralismo e das pressões protecionistas internas, o revigoramento do regionalismo econômico e a transnacionalização do capital.

Henrique Altemani e Wellinton Amorin, em um "quase ensaio" bibliográfico, desmistificam o chamado "bloco asiático" que se contraporia à Comunidade Econômica Européia e ao eventual NAFTA, enfatizando obstáculos políticos e sociais para a formação de um tal bloco, normalmente negligenciados nas visões amparadas na supremacia econômica japonesa. De forma análoga, Luís Dario Teixeira Ribeiro mostra-se cético quanto à efetivação da integração européia conduzida segundo políticas neoliberais que, a seu ver, responderam por certo tempo aos problemas europeus, mas que, por outro lado, têm conduzido ao enfraquecimento, descrédito e desmoralização das suas bases sociais.

Na terceira parte, Tau Golin e novamente Paulo G.F. Vizentini analisam a crise do socialismo. O primeiro descreve os antecedentes e a trajetória da *Perestroika* ressaltando as causas do seu fracasso e sua contradição principal: procurar restaurar o socialismo através de soluções de mercado, levando a sua "bestialização". O segundo trata a crise do socialismo mais do ponto de vista externo, abordando temas como a diplomacia da *Perestroika*, corrida de armamentos, as reações dos Estados Unidos, a "crise" das reformas chinesas e o desmoronamento do Leste Europeu. Ambos coincidem em interpretar a crise do socialismo como uma "contra-revolução" com impactos negativos em termos de avanços sociais.

A quarta é dedicada à discussão dos dilemas e perspectivas do Terceiro Mundo a partir de óticas regionais. Gerson Moura recuperou em seu capítulo "A América Latina às vésperas do século XXI" a idéia da busca de autonomia dentro de um contexto externo desfavorável, discutindo ainda questões próprias da região como narcotráfico, regionalismo econômico e dívida externa. Alexandre Rocha e Fernando A. A. Mourão analisam os conflitos e impasses no Oriente Médio e África, respectivamente, e as dificuldades que decorrem de suas idiossincrasias para sua plena inserção internacional.

Sintomaticamente, mesmo nas análises dos especialistas brasileiros, muito poucas referências ao Brasil são encontradas no livro. A marginalização do Brasil está evidenciada na obra: apenas o capítulo de William Gonçalves "O Brasil no sistema internacional" discute em dez das suas vinte e cinco páginas a inserção do País na ordem internacional. O autor faz um breve resumo da história recente da política externa brasileira, centran-

do-se nas dificuldades e frustrações decorrentes do "arroubo primeiro-mundista" em sua fase recente e na atitude mais defensiva e cautelosa que a caracteriza no presente.

A última parte do livro, "Transição para uma nova ordem internacional" faz referência crítica à intensa difusão de uma visão ideológica da ordem internacional consubstanciada no credo neoliberal e na formação dos megablocos econômicos. Identificam-se nas tensões entre as grandes potências e nos conflitos políticos e sociais domésticos os elementos fundamentais para a estruturação da nova ordem.

Os autores oferecem, em suma, ao leitor, uma valiosa oportunidade de conhecer e avaliar uma parte do pensamento de acadêmicos e especialistas brasileiros em relação às questões estruturais do nosso tempo. É também louvável o esforço de resgatar a discussão acadêmica sobre as mudanças e os rumos da cena internacional, embora em certos momentos os autores cedam aos mesmos argumentos ideológicos que pretendem evitar e se afastem da discussão sobre a inserção do Brasil (a principal lacuna da obra). Ainda assim, o livro preenche um importante espaço em uma área que ainda carece de maiores e mais constantes esforços de reflexão por parte dos acadêmicos nacionais.

Alcides Costa Vaz

BROWN, Seyom. ***International relations in a changing global system: toward a theory of the world polity***. Boulder: Westview Press, 1992.

Para o autor, as premissas fundamentais da escola dominante de pensamento em Relações Internacionais, o Realismo, esbarram no rápido avanço da interdependência econômica e ecológica transnacional. Não obstante todos os esforços de teóricos realistas de adaptar seu paradigma às novas estruturas de poder e de funcionamento da organização mundial ("world polity"), acumula-se uma agenda de temas analisados por Seyom Brown (1ª parte de sua obra), explicados apenas tangencialmente pelas abordagens tradicionais.

Assim, a "armadilha analítica" realista de tomar o sistema internacional como essencial e inevitavelmente constituído por Estados nacionais soberanos bloquearia a compreensão das raízes de sua anarquia estrutural, das disparidades entre países abastados e pobres e do próprio fenômeno da cooperação interestatal. Ademais, não permitiria entrever meios de controlar o belicismo de alguns, gerir globalmente a questão ecológica, nem conciliar a defesa dos direitos humanos com as normas que presidiram à construção dos Estados.

O autor pretere a integração regional como um meio de projeção desses interesses nacionalistas, qualitativamente transformados, e passa

diretamente a especular sobre a necessidade de um "governo mundial". Mas, antes disso, para justificar-se, Seyom Brown aponta como fundamento do globalismo o que define como um profundo dilema de segurança dos Estados contemporâneos, no qual a interdependência econômica dilui as fronteiras de interesses nacionais. A destrutividade da guerra moderna requer o gradual abandono de opções militares e a crescente necessidade de se arrebanhar apoio interno inibe a adesão efetiva a alianças interestatais (capítulo 1).

Cresceria, portanto, a necessidade de conduzir e resolver os conflitos internacionais contemporâneos dentro de parâmetros analíticos renovados, que contemplassem as limitações do emprego da força militar. Uma organização ou governo mundial ("world polity" — conceito proposto por Brown), tornar-se-ia cada vez mais imprescindível à medida que se acumulam desafios globais e, em particular, devido à virtual urgência dos problemas ambientais.

Mas, sua conformação não deveria depender, ao contrário do que preconiza a teoria neo-realista da Estabilidade Hegemônica, da imposição da ordem por lideranças. Para Brown, pois, a manutenção de regimes de cooperação internacional dispensaria a presença de potências hegemônicas. Na verdade, assim, seria possível vislumbrar uma solução confederativa, em moldes kantianos, a partir do fortalecimento do sistema das Nações Unidas (capítulo 2).

Descartadas as teses de belicosidade e de pacifismo natural humano, Brown critica em seguida as concepções realistas de balança e de distribuição de poder como fatores satisfatórios para explicar a ocorrência de guerras. Tampouco lhe parecem seguras, todavia, as reais possibilidades de que câmbios significativos em hábitos e culturas se produzam no sentido de conter o uso da violência (capítulo 3).

Por outro lado, no que tange às desigualdades na distribuição mundial de riquezas, o autor subscreve o que denomina uma visão alternativa tanto às posições ultraliberais, como ao pleito da ajuda internacional como um imperativo moral, ou ainda às estratégias de desenvolvimento autônomo. Dados os riscos à segurança mundial por uma eventual polarização em torno do eixo Norte-Sul, caberia melhor partir da percepção de que os laços intensos de interdependência global gerariam sobretudo a necessidade de fomentar-se esforços cooperativos (capítulo 4). Nessa mesma linha se situaria a questão ecológica, que demanda soluções conciliatórias urgentes nas esferas transnacional e transregional (capítulo 5).

Outro tema trazido a foco por Brown concerne às freqüentes colisões entre os direitos humanos, em diversas circunstâncias históricas, e os fundamentos da autoridade estatal, num movimento tendente ao cosmopolitanismo (capítulo 6). Na verdade, para o autor, os Estados Nacionais já estariam passando por uma aguda crise de legitimidade devido à intensificação das incongruências entre valores humanistas e a insegurança nuclear, o transnacionalismo econômico e o nacionalismo, e a ecologia e as fronteiras

estatais, entre outras. O risco real de que tais incongruências provoquem a fragmentação do sistema internacional imporia que se repensasse a relação entre interesses locais, ou nacionais, e globais (capítulo 7).

Nesse contexto, prescreve Brown, dever-se-ia perseguir políticas de coordenação internacional e de revalorização do papel de instituições supranacionais para a defesa dos interesses globais. As políticas públicas para a interface externa deveriam, enfim, concentrar-se no controle de conflitos, na proteção à biosfera, na garantia universal da subsistência e na implantação de sistemas de controle e confiabilidade mútuos (capítulo 8 e 9, parte II).

Percebem-se, enfim, do conjunto da argumentação de Seyom Brown, marcados traços de um proselitismo internacionalista, inspirado, à semelhança de Richard Beitz, na defesa de uma ética neo-idealista de bases humanistas. Ao se fiar desmesuradamente no peso mobilizador das "global issues", todavia, sua perspectiva fica comprometida pela persistência, diante da aparente fadiga do Gatt, de forças políticas e econômicas centrífugas não negligenciáveis, tais como o neo-unilateralismo e o fenômeno da formação de blocos regionais de protecionismo atávico.

Antônio Ricardo Fernandes Cavalcante

BANDEIRA, Moniz. ***Do ideal socialista ao socialismo real: a reunificação da Alemanha***. São Paulo: Ensaio, 1992, 182 p.

A história contemporânea — e, em especial, a chamada história do tempo presente — raramente tem sido alvo de pesquisa e de reflexão por parte de autores brasileiros, estando, assim, muito ausente das publicações nacionais. O mais recente livro do professor Moniz Bandeira, *A reunificação da Alemanha*, veio, sem dúvida, preencher um espaço importante, esclarecendo através de um texto rico em detalhes e bem fundamentado, o episódio da queda do muro de Berlim, que provavelmente irá se tornar o marco de uma época.

Nos últimos cinqüenta anos, a partir da revisão do grupo dos *Annales*, iniciada na França por Marc Bloch e Lucien Febvre, a história fatual entrou num processo de perda de prestígio, dando lugar tanto a brilhantes trabalhos que destacaram a importância das mentalidades e da longa duração, quanto a medíocres produções apoiadas em leituras mal digeridas da conhecida afirmação de Paul Veyne de que "tudo é história". No entanto, mais recentemente, a história política, e com ela o acontecimento, foram reabilitados, parte, sem dúvida, em conseqüência das grandes mudanças que estão ocorrendo de forma acelerada no próprio continente europeu.

A crise do socialismo, que pode ser atribuída a sérios problemas de ordem política e econômica, entre eles a falta de agilidade da planificação

centralizada e a estagnação tecnológica, recebeu, ainda, um impulso importante quando Reagan e Gorbachev se encontram pela primeira vez, em novembro de 1985, para discutir o desarmamento. Este fato histórico, de uma certa forma, resgatou a idéia de que, num determinado momento, a ação dos "homens de Estado", tão cara a Renouvin, efetivamente cumpria seu papel.

O livro do Professor Moniz Bandeira situa-se como uma importante obra de história política e tem início com uma detalhada reflexão sobre o marxismo, sem dúvida útil mesmo para os leitores pouco familiarizados com o debate entre as diversas correntes européias do socialismo. Os três principais capítulos constituem também um bom texto para discussão teórica nos cursos universitários, cada vez mais carentes destes conhecimentos básicos. No entanto, o essencial do trabalho começa no quinto capítulo com a história da formação da República Democrática Alemã e das relações URSS/RDA. A partir daí, Moniz Bandeira apresenta uma seqüência bem documentada de acontecimentos que vão se encadeando de forma a deixar clara a lógica interna de um processo que culmina com a reunificação da Alemanha.

A utilização de documentos de arquivos alemães, dos relatórios do Exército americano na RFA, de jornais e revistas e de entrevistas com personalidades como Egon Krenz, que sucedeu a Hans Honecker, Lothar de Mazière e Vernon Walters, entre outros, dá ao trabalho de Moniz Bandeira um caráter de pesquisa histórica executada dentro dos mais exigentes padrões da história do tempo presente. O uso da mídia e das informações prestadas pelos próprios atores do processo histórico se constitui muitas vezes num risco, tornando pouco clara a fronteira que separa o trabalho do historiador daquele do jornalista. No entanto a análise elaborada das fontes caracteriza esta obra, que explora um bom número de fontes diretas e efetua uma síntese na qual está presente a reflexão do autor.

No décimo primeiro capítulo, que trata inicialmente da abertura das fronteiras entre as Alemanhas Oriental e Ocidental, dos interesses da URSS e do aprofundamento da crise política e econômica, Moniz reporta-se às entrevistas que realizou, fundindo as informações da história oral com os dados de arquivo, de maneira a fornecer uma imagem muito clara dos acontecimentos. Descrevendo o ritmo acelerado da reunificação, destaca a maneira como a sucessão dos fatos foi tomando um rumo que escapava às decisões mais ponderadas, a ponto de Egon Krenz assumir a responsabilidade de abrir as fronteiras antes mesmo de consultar Moscou. Mais adiante, de acordo com o que declarou L. de Mazière, esclarece que "A massa não queria reformar a RDA, como Neues Forum e outros grupos de oposição ainda advogavam, e sim extinguila..." (p. 135) e deixa claro que a Alemanha Oriental estava, então, totalmente inviabilizada como Estado. Aliás, o fio condutor do livro é justamente a apresentação das várias etapas desta inviabilidade, temporariamente suspensa pela existência de um muro

que, quando caiu, tornou-se um dos marcos fundadores de uma nova etapa histórica.

Carmen Lícia Palazzo de Almeida

FROTA, Luciara Silveira de Aragão e Frota. ***Brasil-Argentina: divergências e convergências***. Brasília: Senado Federal, 1992, 208 p.

O novo livro da historiadora Luciara Frota tem como proposta central estabelecer um balanço e uma avaliação das relações Brasil-Argentina. A autora examina, de forma preferencial, a linha de oposição inicial argentina contrária à aproximação com o Brasil; as flutuações desta linha ao longo do tempo e o surgimento das condições de equilíbrio para uma cooperação amigável, base dos alicerces de uma posterior integração. Como proposta subjacente, estabelece uma visão revisionista a partir de avaliação bibliográfica dos títulos de natureza histórica, que dizem respeito a interpretações abrangentes.

Privilegiou, assim, de forma inovadora após demorada incursão bibliográfica em arquivos, bibliotecas, hemerotecas e confecções de entrevistas de história oral — técnica na qual é uma exímia especialista — uma necessária "visão de fora" sobre as relações bilaterais. A partir das descrições e análises de autores argentinos, latino-americanos e estrangeiros em geral, desejou demonstrar a existência de um novo ângulo de enorme validade para enriquecer as contribuições já existentes sobre o assunto.

Muitos foram os fatores intervenientes na alteração do quadro das relações bilaterais. A mudança dos regimes de governo, as crises político-econômicas, as variáveis de política externa, por exemplo, influenciaram na escolha e abordagem do tema. Propriamente, com respeito aos estudos sobre as relações bilaterais, as próprias características da política exterior argentina influenciaram no ajuizamento e interpretação de seus episódios. Grande parte desses estudos foi guiada por algumas constantes gerais sobre os objetivos precisos delas, identificados pela autora, como: pacifismo, moralismo, isolacionismo, soluções através do Direito, europeísmo e marcado antiamericanismo.

De acordo com o exame da bibliografia argentina mais recente — também o nosso ofício — as relações Brasil-Argentina foram permeadas por momentos de muita tensão e divergência, principalmente por questões ligadas aos Estados Unidos, enquanto, paralelamente, seus interesses são convergentes na área latino-americana e recém começam a ampliar este entendimento (partes III e IV).

Privilegiar a bibliografia citada não significou omitir conclusões sobre o tema ou fuga do rigor metodológico. A hipótese principal, que deu as diretrizes que comandam a análise, baseia-se na autonomia relativa e/ou

condicional permeando e limitando a fé do governo na aplicação de uma estratégia diplomática a táticas pendulares e à autonomia heterodoxa. Nesse contexto expõe a autora com objetividade, clareza e ritmo as relações bilaterais, introduzindo observações e citações oportunas e inteligentes.

Seu único lapso consiste em haver esquecido de nomear o asilo político de Café Filho na embaixada argentina e a sua figura política, não mencionada sequer de passagem.

Teoricamente, a idéia de Estado periférico foi correta e modernamente interpretada como dentro dos limites de uma situação de autonomia relativa e não como mero instrumento do centro. As condições de influência de um Estado periférico no cenário internacional estão apresentadas na dependência de fatores como os graus de concorrência existentes nas economias do centro e da crise econômica mundial, ou ainda, o nível de contradição ou de divergência entre os países do centro, para citar alguns exemplos. Para melhor compreensão destes fatores, a autora introduziu um conceito próprio, o da "tática de adequação ao momento histórico vivido", que situa a capacidade ou oportunidade de bom uso pelo Estado de tirar partido — via uma estratégia diplomática — do complexo de situações existentes no momento histórico vivido no espaço e no tempo. Ou seja, aquela situação, ou conjunto de situações, é específica naquele lugar e naquele preciso momento. Ou, ainda, a História não se repete. A escolha dessa estratégia é de fato pós-exame de toda uma situação de conjunto.

O estudo destas situações concretas requer — e a autora o faz — que se distinga entre elementos estruturais e conjunturais. Mesmo numa situação de "relação articulada", em que os elementos da conjuntura subordinam-se aos movimentos orgânicos e estruturais, ela tomou, em outras palavras, os elementos conjunturais como uma manifestação semimecânica dos estruturais. Salientando que os elementos conjunturais podem induzir a transformação dos estruturais, demonstra ao mesmo tempo que, na dominação exercida, não se pode inferir um comportamento linear das frações internas hegemônicas dos países dominados. Os elementos estruturais, aí contidos, podem ser, assim, conseqüentemente renegociados e redefinidos. A construção, referida à "tática do momento histórico vivido", deve-se em parte ao conceito de autonomia heterodoxa de Juan Carlos Puig, um dos fundadores do Instituto de Altos Estudios Latinoamericanos em Caracas e ex-chanceler argentino, já falecido. De acordo com Puig, "os centros de poder dos países periféricos tentam tirar o máximo proveito das fraquezas e das falhas do centro de poder mundial de onde depende o país em questão". Logicamente, a estratégia diplomática aparece ligada às frações internas emergentes como as forças armadas, a burguesia e a sua capacidade de influência no centro local de poder. Essa composição de forças está devidamente pesada e distribuída em todos os capítulos do livro de forma a aflorar em todo o trabalho.

Acresça-se uma linha braudeliana de interpretação, permeando a trama histórica, fruto da tradição uspiana francesa da autora. O destaque

do papel da atuação pessoal em cada caso vivido surge pois como expressão de uma coletividade. Ou seja, as "especializações" da História nada mais são, como ensina Le Goff, do que "o estudo cientificamente elaborado das diversas atividades e criações dos homens de outros tempos captados em sua época, num marco de sociedades extremamente variáveis, ainda que comparáveis umas às outras".

Da maior utilidade é a composição primorosa dos anexos mesmo para autores argentinos e especializados, bem como a listagem dos antecedentes da integração.

Um momento de rara inspiração o da presidência do Senado, dando à luz um trabalho de informação, interpretação e análise. A capa, com predominância das cores das bandeiras dos dois países, convida à leitura e a distribuição é da Editora Universidade de Brasília.

Yvone Dias Avelino

HARVEY, Edwin R. ***Relaciones culturales internacionales en Iberoamerica y el mundo***. Madrid: Editorial Tecnos, 1991, 313 p.

Há um amplo consenso nas diversas áreas das ciências sociais de que o crescente fluxo de comunicação propiciado pelo desenvolvimento tecnológico vem não apenas modificando a cultura dos povos, mas também conferindo-lhe um novo vigor no que respeita a sua expressão e alcance políticos. Seja do ponto de vista da preservação e promoção de diferentes culturas ou do ponto de vista da política externa, o fator cultural se apresenta como um importante catalisador de esforços e recursos em prol de objetivos e iniciativas de escopo transnacional.

No entanto, este amplo reconhecimento da crescente importância das relações culturais entre os povos contrasta com a relativa negligência dispensada ao tema no contexto das políticas externas e no estudo das relações internacionais de forma geral. O tema não é recente todavia: a obra pioneira nesse campo, de Ruth Emily McMurry e Muna Lee, *The cultural approach, another way in international relations*, data de 1947.

A proeminência dos temas de segurança e da geopolítica no contexto da competição estratégica e da Guerra Fria nos anos cinqüenta tornou as relações culturais um tema inexpressivo então. Somente a partir dos anos sessenta é que se verifica um esforço mais sistemático de compreender o papel, os padrões e instrumentos das relações culturais no âmbito da política externa e nas relações internacionais. Destacam-se naquele período as obras de Charles Frankel (*The negleted aspect of foreign affairs*, 1966), Louis Dollot (*Les relations culturelles intenationalles*, 1964) e Philip H. Coombs (*The fourth dimension of foreign policy*, 1964).

A reflexão prosseguiu nos anos setenta e oitenta com as contribuições de Norman Daniel (*The cultural barrier*, 1975), Jacques Rigaud (*Les relations culturelles extérieures*, 1980) e Frank Ninkovich (*The diplomacy of ideas*, 1981). É também deste período uma das mais abrangentes obras sobre o tema, de autoria de John M. Mitchel (*International cultural relations*, 1986). No Brasil, afora capítulos ou ensaios esparsos, a única obra voltada especificamente para a dimensão cultural da política externa brasileira é o trabalho de Edgar Telles Ribeiro, *Diplomacia cultural: seu papel na política externa brasileira*. Trata-se, de um ensaio monográfico produzido no âmbito do Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco e publicado pela Fundação Alexandre Gusmão em 1989.

É nesse contexto que se situa o livro de Edwin R. Harvey. Apesar de seu título sugerir uma visão abrangente das relações culturais, a obra não trata dos domínios das relações educativas e científicas que compõem as primeiras; na verdade, a obra centra-se em dois aspectos: o arcabouço institucional e administrativo em primeiro lugar e, em segundo, o ordenamento jurídico, os quais, em conjunto, sustentam e orientam as relações culturais internacionais, particularmente entre os países ibero-americanos.

Em relação ao arcabouço institucional, o autor procede a uma detalhada descrição das estruturas atuais e remonta as origens e evolução de seis áreas institucionais que reuniram ou ainda reúnem países ibero-americanos tanto no marco de iniciativas interamericanas ou mesmo exclusivamente européias.

A abordagem do ordenamento jurídico e normativo é conduzida a partir da consideração de três áreas temáticas centrais nas relações culturais: a propriedade intelectual, a proteção e preservação do patrimônio histórico e cultural e a difusão e circulação de bens culturais.

Tomando em conta esses elementos, a obra divide-se em quatro partes: a primeira trata da cooperação e ação cultural no contexto ibero-americano e da vinculação da gestão e funcionamento orgânico das relações culturais entre os países de fala espanhola e portuguesa; a segunda aborda a cooperação cultural no âmbito europeu, enfatizando a participação da Espanha e de Portugal nos mecanismos e iniciativas de difusão cultural; a terceira é dedicada à análise da ação normativa da Unesco em matéria de legislação cultural e educativa em seu alcance global; finalmente, o autor se ocupa na quarta parte do exame do conjunto de instrumentos legislativos de natureza multilateral que abarcam os países da comunidade ibero-americana.

Um dos méritos da obra é o seu caráter informativo que resulta de uma ampla pesquisa documental e de uma detalhada descrição das origens e evolução das principais instituições e iniciativas de diplomacia cultural no contexto ibero-americano. Na realidade, o vigoroso esforço descritivo não se faz acompanhar de um esforço semelhante no que respeita à análise e à interpretação do rico universo empírico que o autor sistematiza na primeira parte do livro. No entanto, parece ter sido precisamente esta a intenção do

autor: prover uma sólida base empírica para alçar novos patamares de conhecimento sobre esta dimensão das relações internacionais, o que confere à obra uma natureza mais referencial do que propriamente analítica e interpretativa. Tanto assim que o autor dispensa conclusões, mesmo parciais, as quais ficam remetidas ao leitor ou a obras subseqüentes.

Em suma, pode se dizer que o livro de E.R. Harvey se enquadra no conjunto de obras nas quais é deliberadamente assumido o risco (e para muitos o ônus) da complexa tarefa de ordenar e sistematizar uma base empírica em torno de um tema incomum. No presente caso, esta tarefa é levada a cabo de forma competente e segundo claros parâmetros metodológicos. O autor não faz concessões ao estilo em detrimento do rigor e da precisão histórica, o que resulta em uma leitura exigente, mas profundamente enriquecedora.

Alcides Costa Vaz

YERGIN, Daniel. ***O petróleo: uma história de ganância, dinheiro e poder.*** São Paulo: Scritta Editorial, 1992, 932 p.

Nos últimos três séculos, a sociedade ocidental conheceu sucessivas revoluções industriais, cada uma animada por um produto ou sistema produtivo específico: a máquina a vapor, o carvão e o aço, a química e a eletricidade, os novos materiais e a informática. Assim como a eletricidade — aliada à química — tinha sido o motor da segunda revolução industrial há cerca de um século, já se disse, metaforicamente, que o circuito integrado é a "máquina a vapor" da terceira, iniciada na década passada.

Nada define melhor a moderna sociedade industrial do que o veículo automotor, em todas as suas variantes, do automóvel individual ao tanque militar; com todas as suas indústrias associadas, ele é a base inquestionável de uma civilização ainda em fase de expansão planetária. O que tornou possível o desenvolvimento inaudito da civilização do automóvel foi um velho (e nauseabundo) conhecido do homem, a *petra oleum* dos romanos, o petróleo. Ele permeia diversas revoluções industriais ao mesmo tempo e permanecerá provavelmente, durante muito tempo ainda, como uma das bases materiais mais essenciais a qualquer tipo concebível de organização social da produção.

O impacto propriamente **tecnológico** do petróleo sobre a moderna sociedade industrial, apesar de imenso e multifacético, é normalmente descurado, talvez em razão da própria "normalidade" com que costumamos encarar a enorme quantidade de subprodutos do petróleo que freqüentam nossa vida cotidiana. Isso é provavelmente devido à natureza evolutiva da indústria petrolífera, desde a etapa propriamente energética de utilização desse produto — sob a forma das "lâmpadas" do século passado — até as

transformações tecnológicas mais sofisticadas do período atual. Mais do que "tomar de assalto" a sociedade contemporânea, o petróleo "impregnou" progressivamente todos os poros da moderna civilização industrial.

Como afirma Daniel Yergin, o petróleo tem sido, no decorrer do último século, um elemento essencial de poder nacional, um fator preponderante na economia mundial, um vetor crítico de conflitos e guerras e uma força decisiva nas relações internacionais. Contraditoriamente, no entanto, sua importância tem sido descurada na maior parte das análises de relações internacionais ou de história diplomática. Um livro tão importante como, por exemplo, o de Paul Kennedy, *Ascensão e queda das grandes potências*, menciona apenas de passagem o papel do petróleo, considerado um entre muitos outros fatores de poder econômico e político.

Entretanto, o petróleo é inquestionavelmente a força de maior impacto **social** e **econômico**, senão **político**, na conformação da era contemporânea. Depois de 150 anos de intensa e diversificada utilização produtiva, ele continua no âmago de formas diversas de organização material da produção, de circulação de bens e pessoas e de repartição de riquezas. Ele ainda é, pelo menos até o advento de formas mais baratas e eficientes de energia, o sustentáculo material mais importante do trabalho humano, o *primus inter pares* da moderna estrutura energética da civilização industrial. Apesar de que sua história contemporânea tenha começado desde meados do século passado, é apenas no século XX que o petróleo passa a exercer todo o seu impacto econômico, social e político sobre as sociedades envolvidas na produção, comércio e transformação produtiva do chamado "ouro negro".

A esse título, a exemplar história do petróleo contida na obra de Yergin é insubstituível, constituindo-se provavelmente na "história definitiva" do petróleo no século XX. Embora linear no que se refere ao desenvolvimento do tema, seu livro é, contudo, muito mais do que uma "mera" história do petróleo. Ele é a própria história de nossos tempos, vista sob a ótica do único "bem" que conseguiu reunir diferentes qualidades ao mesmo tempo: o *single product* mais importante na moderna estrutura produtiva, aquele **economicamente** de maior impacto na repartição das riquezas mundiais, o bem **estrategicamente** decisivo nos grandes enfrentamentos militares deste século e, também, **politicamente**, a matéria-prima de maior força na ascensão e queda de governos e mesmo regimes políticos.

Daniel Yergin já era bastante conhecido do público acadêmico por seu clássico estudo sobre as origens da Guerra Fria, *The shattered peace* (Boston, Houghton Mifflin, 1978; edição revista: Nova York, Penguin Books, 1990), onde ele discorria sobre os tumultuados anos finais da década de 40 que conformaram o mundo em que vivemos até bem recentemente. Ele volta agora consagrado como um dos maiores especialistas em questões energéticas da atualidade ao contar, num estilo tão cativante quanto denso, a história política e econômica do petróleo no século XX.

O título da edição original é *The prize* e o "prêmio" referido deriva de uma frase de Winston Churchill no limiar da I Guerra Mundial, quando o então Lord (ministro) do Almirantado teve de confrontar-se ao problema da modernização da *Royal Navy*, face à crescente ameaça representada pelo *build-up* naval alemão. Firmemente convencido de que deveria basear a supremacia naval britânica sobre o petróleo (estrangeiro), e não mais sobre o carvão (inglês), Churchill dedicou-se com toda energia e entusiasmo a um custosíssimo programa de reconversão da frota. Nas palavras de Churchill, não havia escolha, já que o próprio domínio britânico estava comprometido no empreendimento: "A própria hegemonia era o prêmio para o risco" (p. xii e 150).

Apesar de que Daniel Yergin sublinha, na introdução a esta história global do petróleo, os três grandes temas presentes em sua "biografia social" do petróleo, ele raramente volta, no decorrer do texto, às implicações políticas e diplomáticas do petróleo no quadro das relações internacionais contemporâneas. Em todo caso, vejamos quais são essas três grandes questões.

O primeiro tema trata da emergência e o desenvolvimento do capitalismo e da economia contemporânea. O petróleo é, nas palavras do autor, "o maior e mais extenso negócio mundial", a maior das grandes indústrias que surgiram nas últimas décadas do século XIX. A Standard Oil, que dominava a indústria americana do petróleo no final daquele século, esteve entre as primeiras grandes empresas multinacionais. A expansão da atividade petrolífera no século XX exemplifica a evolução da economia neste século, da estratégia empresarial, da mudança tecnológica e do desenvolvimento dos mercados e, efetivamente, das economias nacionais e internacional. Yergin reconhece no entanto que, à medida em que olhamos para o século XXI, está claro que a hegemonia certamente derivará tanto do *chip* de computador quanto do barril de petróleo, mas a indústria petrolífera continuará, ainda assim, a ter um enorme impacto pelo futuro previsível. Das primeiras vinte companhias relacionadas na revista *Fortune*, sete são companhias de petróleo. Nas palavras de um magnata entrevistado por Yergin: "O petróleo é quase como dinheiro".

O segundo tema é que o petróleo, enquanto produto primário, está intimamente vinculado às estratégias nacionais de política global e de poder. Apenas emergente na Primeira Guerra Mundial, o petróleo foi decisivo para os destinos da Segunda, tanto nos terrenos de batalha da Europa quanto nas vastas extensões marítimas do Extremo Oriente. Durante a guerra fria, a batalha pelo controle do petróleo entre as grandes companhias e os países em desenvolvimento representou um dos elementos mais dramáticos na descolonização e no nacionalismo nascente. Na atualidade, mesmo com o fim da guerra fria e a conformação progressiva de uma nova ordem mundial, o petróleo manterá sua qualidade de produto estratégico, decisivo tanto para a política internacional como para as estratégias nacionais. O petróleo, para Yergin, está no epicentro do recente conflito no Golfo

Pérsico, o que de certo modo é correto, mas certamente Saddam Hussein tinha também outros motivos ao invadir o Kuwait.

O terceiro tema na história do petróleo serve para ilustrar, segundo o autor, como a nossa sociedade tornou-se uma "Sociedade Hidrocarboneto" e o próprio homem moderno um "Hydrocarbon Man". Até o final do século passado, a indústria petrolífera sobrevivia apenas do "querosene" de iluminação e a gasolina era praticamente um "derivado inútil". Mas, assim como a invenção da lâmpada incandescente parecia assinalar a obsolescência da indústria petrolífera, o desenvolvimento do motor a combustão interna movido a gasolina abriu uma nova era. A indústria petrolífera ganhou um novo mercado e uma nova civilização nascia. No século XX, complementado pelo gás natural, o petróleo substituiu o carvão como a fonte energética do mundo industrial, modificando as paisagens urbanas e o estilo de vida moderno. Hoje em dia, somos tão dependentes do petróleo, e ele está tão embebido em nossas atividades cotidianas, que raramente paramos para pensar em sua dimensão penetrante e universal. O petróleo fornece os plásticos e os produtos químicos que são os tijolos e o cimento da civilização contemporânea, uma civilização que entraria em colapso se os poços de petróleo do mundo se tornassem repentinamente secos. Mais recentemente, com as novas preocupações ecológicas, o petróleo tornou-se o grande vilão da poluição atmosférica e do efeito estufa, junto com o carvão e alguns outros agentes químicos. Ainda assim, o "Homem Hidrocarboneto" mostra-se extremamente reticente em abandonar não só os confortos, mas a própria essência do moderno estilo de vida permitido pelo petróleo.

Estes são os grandes temas que animam a "história épica" do petróleo por Daniel Yergin, uma história recheada de homens empreendedores (mas também corruptos), permeada de forças econômicas poderosas, de mudanças tecnológicas decisivas, de lutas políticas e de conflitos internacionais. Em suas páginas comparecem *tycoons* e magnatas como Rockefeller, Gulbenkian, Hammer ou Getty, estadistas, militares e líderes nacionalistas como o já citado Churchill, De Gaulle, Eisenhower, Mossadegh e Cárdenas, políticos e acadêmicos como Anthony Eden, Henry Kissinger e George Bush, soberanos independentes ou manipulados como Ibn Saud, Faiçal ou Rheza Pahlevi, ademais de ditadores como Stalin, Hitler e, *last but not least*, Saddam Hussein.

A própria invasão do Kuwait pelo Iraque, bem como a mobilização militar ocidental sem precedentes que se seguiu, são vistos pelo autor na ótica da luta pelo controle das fontes de petróleo, interpretação provavelmente exagerada tanto do ponto de vista dos motivos iraquianos como das razões para a intervenção militar norte-americana. Outros elementos não propriamente econômicos — ou seja, não necessariamente vinculados à "geopolítica do petróleo" *stricto sensu* — estiveram provavelmente em jogo nessa região que continua sendo, apesar de tudo e segundo a imagem consagrada, um imenso barril de petróleo.

A obra de Daniel Yergin é, antes de mais nada, um típico produto da melhor tradição acadêmica norte-americana, aliando descrição minuciosa dos fatos (inclusive com diálogos dos personagens principais) e interpretação objetiva de suas conseqüências. As fontes primárias — arquivos públicos e das grandes companhias, entrevistas com atores de primeiro plano responsáveis governamentais e especialistas, coleções manuscritas, documentos de história oral, diversos bancos de dados — são extensivamente utilizadas e avaliadas. As notas e referências bibliográficas estão, para desespero de muitos, reunidas no final do livro, servindo ainda para vários parágrafos ao mesmo tempo. A bibliografia é predominantemente norte-americana e quase que exclusivamente em língua inglesa, com algumas poucas exceções (um livro em russo, outro em italiano, uma publicação oficial mexicana sobre o planejamento econômico naquele país e quatro ou cinco livros em francês), o que não é necessariamente uma falha, tendo em vista o virtual "monopólio" anglo-saxão, e mais especificamente norte-americano, no universo científico-tecnológico, empresarial, acadêmico e jornalístico do petróleo.

Nem por isso, se poderia acusar sua descrição histórica de "americano-centrista", já que igual peso é dado a eventos políticos, econômicos e militares nos mais distintos cenários geográficos. A visão de Yergen é propriamente global e, se a presença de atores e interesses americanos é propriamente "hegemônica", ela deve ser avaliada à luz dos fatos, mais do que do ponto de vista de uma pretensa questão de princípio metodológica que pretendesse assegurar uma relativa (e falaciosa) "imparcialidade" descritiva. Os Estados Unidos — seus homens de negócios, suas companhias petrolíferas, suas forças militares e seus agentes de informação — sempre foram a principal alavanca econômica, política, tecnológica e militar durante toda a "história social" do petróleo e não poderiam, assim, ser simplesmente considerados como um ator entre outros nesse drama geoestratégico de primeira grandeza que é a dominação sobre as fontes mundiais do combustível que move o mundo.

Apesar das enormes transformações tecnológicas em curso, sobretudo no que se refere à emergência dos chamados "novos paradigmas" industriais, o autor consegue sustentar bastante bem, no capítulo conclusivo, seus argumentos sobre a centralidade do petróleo para a civilização contemporânea (e para aquela imaginável no cenário histórico previsível). O petróleo ajudou a tornar possível a dominação sobre o mundo físico. Ele nos deu nossa vida diária e, literalmente, por meio dos insumos químicos agrícolas e do transporte, nosso pão de cada dia. Ele também impulsionou as lutas globais pela primazia econômica e política. Muito sangue foi vertido em seu nome. A procura audaz e muitas vezes violenta de petróleo — e das riquezas e poder que ele traz consigo — vai certamente continuar enquanto o petróleo continuar ocupando esse papel central. Isto porque vivemos num século no qual cada aspecto de nossa civilização foi transformado

pela alquimia moderna do petróleo. A nossa época permanece verdadeiramente a era do petróleo.

Em todo caso, o cenário descrito no livro de Daniel Yergin já pertence, em grande parte, ao passado. Novas forças começam a se movimentar neste mesmo momento no vasto mundo do petróleo. Talvez o próprio "oil power" venha a ser progressivamente substituído pelo "microchip power" e pelas novas técnicas de processamento da informação. Como sempre, os caminhos do desenvolvimento são múltiplos, mas é óbvio que com um pouco mais de petróleo sempre será mais fácil chegar aonde se pretende ir.

Paulo Roberto de Almeida

CERVO, Amado Luiz. ***As relações históricas entre o Brasil e a Itália: o papel da diplomacia.*** Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1992, 261 p.

Amado Cervo acrescenta à sua contribuição aos modernos estudos de história das relações internacionais mais uma excelente obra à historiografia contemporânea: o entendimento das relações Brasil-Itália. A divisão em três partes, proposta pelo autor, correspondendo aos três tempos de evolução das relações históricas entre os dois países, facilita a leitura e a visualização da coerência do texto.

De particular importância é a esmerada pesquisa de fontes primárias nos arquivos italianos. As migrações, a penetração e assimilação cultural italiana no Brasil são, em sua maioria, os temas preferidos para as monografias e teses, notadamente nas universidades paulistas, centro por excelência da eficácia desse caldeirão cultural. O novo livro do autor representa, portanto, por seu caráter inovador, um elemento significativo nesse campo de estudos, sendo prioritária a sua difusão.

Difícil é, sem dúvida, mensurar em profundidade todo o processo das relações bilaterais numa proposta de história comparada. Os interesses perticulares dos Estados confundem-se e conflitam em momentos específicos, na efervescência do laboratório experimental, onde repousam ou entram em fusão as próprias forças que regem os interesses mundiais.

Não é necessário, contudo, ser um especialista para entender e gostar do novo livro de Amado Cervo. A esquematização dos capítulos informa o norte com precisão e conduz o leitor a suas próprias reflexões. As muitas diferenças existentes entre Brasil e Itália são tratadas com fidelidade, seguindo-se o percurso de suas trajetórias históricas.

O ponto de partida fixado na obra, o *risorgimento*, por si só um assunto fascinante, poderia, porém, haver sido tratado com uma maior generosidade de palavras, acontecendo o mesmo com referência à questão da modernização. O capítulo introdutório sobre as relações Brasil-Itália só

teria, portanto, a ganhar com maiores considerações sobre as respostas de política exterior italiana aos condicionamentos que lhe foram impostos no período e que estão tão bem enumerados.

Sem dúvida, o estilo meticuloso de Cervo em nada seria prejudicado, nas suas bem fundamentadas análises e na exatidão da linguagem, com o acréscimo da emoção. A curiosidade insatisfeita do leitor provoca a sua busca e ela existe, naturalmente, no trato do historiador com a evidência histórica. A intrincada malha da rede diplomática ítalo-brasileira, o estilo bismarquiano de diplomacia, a competição dos imperialismos ou o nacionalismo brasileiro estariam mais enriquecidos num tratamento estilístico menos contido e existente em outros trabalhos de sua já vasta obra.

Outro ponto importante, para uma segunda edição, seria o acréscimo de tabelas com o fim de melhor visualizar as cifras (p. 238, por exemplo). Isto não tira, é claro, o brilho do ineditismo de sua abordagem e não abala o rigor metodológico-científico no árduo campo de estudos da história comparada. Nos muitos momentos de interesse enfocados — e são muitos — saliento a ênfase ao entendimento do caminho da diplomacia do pós-guerra (capítulo 5: "Os bons anos vinte"), as condições econômicas e psicossociais dos dois países, ao longo do tempo, e considerações sobre a importância da ordem internacional permeando todo o estudo.

Sem dúvida, os agentes da política externa italiana atuaram de forma mais incisiva para colocar a Itália num papel de maior destaque no sistema internacional. Quanto às relações bilaterais, o autor constatou que "uma falha estrutural das diplomacias, incapazes de articular a contento o entendimento sobre imigração, situação social dos imigrantes, comércio bilateral e cooperação econômica para o desenvolvimento: acordos precários, provisórios, parciais, retardados, anacrônicos" tornou os aspectos substanciais dessas relações bilaterais insatisfatórios. O autor observa a política exterior da Itália como mais ativa do que a brasileira, no sentido de atuar como agente do sistema internacional, acreditando que o Brasil "praticamente renunciou ao exercício de potência no exterior" com o advento da República.

De forma subjacente, fica claro que a eleição do vetor econômico enquanto ação externa e todo o esforço do governo Vargas, por exemplo, rumo ao desenvolvimento, foram também a escolha do caminho para a criação de posterior exercício de um Brasil grande potência. De forma inteligente, Amado Cervo constata a submissão dos arroubos políticos aos interesses da sociedade e da economia brasileira na conhecida simpatia de Vargas ao Eixo, mas o alinhamento aos norte-americanos, desde que os Estados Unidos aquiesceram à iniciativas de modernização do seu governo. A cooperação internacional com a Itália pelos mecanismos das relações bilaterais ainda não é o desejável, mas as conclusões do autor anunciam uma fundamentada esperança: a consolidação das relações bilaterais num padrão de cordialidade, a tolerância admirável e um histórico baixo-nível de fricção nas relações vividas até aqui pelos dois países.

Publicado sob os auspícios do Instituto Italiano de Cultura com o apoio para pesquisa e edição da Fondazione Giovanni Agnelli de Turim, editado pela Editora Universidade de Brasília, *As relações históricas entre o Brasil e a Itália*, 11 capítulos, 261 páginas, 1992, é uma esclarecedora pesquisa, necessária à compreensão dos processos contemporâneos de desenvolvimento.

Yvone Dias Avelino

ESCUDÉ, Carlos. ***Realismo periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina***. Buenos Aires: Planeta, 1992, 293 p.

É mais fácil compreender o novo ensaio do cientista político argentino, de origem catalã, Carlos Escudé, associando-o ao conjunto de, pelo menos, dois dos trabalhos anteriores que integram a sua personalíssima obra: *La Argentina vs las grandes potencias: el precio del desafio* (Editorial Belgrano, 1986) e *Gran-Bretaña: Estados Unidos y la declinación argentina, 1942-1949* (Editorial Belgrano, 1988).

Realismo periférico vem integrar uma trilogia básica onde o autor estimula o leitor a acompanhar a construção de sua teoria, centrada em uma estratégia de política exterior voltada para a finalidade do desenvolvimento econômico, objetivo maior e única fonte possível de poder do que ele denomina "Estados vulneráveis".

Logo nas primeiras páginas, Escudé adverte para as dificuldades dos estudos de relações internacionais, em função do seu condicionamento ao poder político e aos fatores econômicos. Sua preocupação inicial é, pois, com as limitações à objetividade científica no trato de termos complexos como os nacionalismos, os mitos nacionais, a política em si mesma e o quadro de política internacional. O risco do envolvimento apaixonado nessas questões pode, de acordo com o autor, levar a uma "reação emocional" de grande confusão cognitiva. As emoções nacionalistas, negativas segundo ele, induzem a argumentos baseados na falácia antropomórfica, área com poucos estudos na literatura das relações internacionais, prejudiciais aos objetivos dos países do Terceiro Mundo. Esse condicionamento envolve não só os tabus a respeito dos mitos de cada país, como "a percebida necessidade de ser diplomático com os mitos alheios". Ou ainda, a adoção, no trato dos problemas locais ou regionais, de uma posição dentro de uma "perspectiva do norte" ou desde "uma perspectiva do sul". Ou mesmo que, "paternalmente", certos temas não devam ser tratados "por um estudioso proveniente de um país do sul", com uma visão que não seja a dos que a integram.

Os mitos exacerbados levam aos desafios contraproducentes, assim ressalta no caso argentino a interferência de fatores políticos nas negociações econômico-financeiras levando a resultados diversos dos objetivos

pretendidos. Clara e realisticamente analisa a questão do desafio por parte de um país menor, em termos da inexistência do poder necessário "para privar a potência dominante de nada que seja verdadeiramente importante". E isto vale mesmo após o término da guerra fria. Essa visão não implica o alinhamento incondicional e irrestrito das pequenas frente às grandes potências, mas admite que as hegemonias só podem ser desafiadas, com êxito, mediante a receita de "prudência, trabalho e talento". Assim, foi graças ao próprio baixo perfil da dimensão política do Japão e da Alemanha no pós-guerra, que o caminho do desenvolvimento econômico "constituiu-se um desafio à hegemonia americana".

Defensor das boas relações da Argentina com os Estados Unidos, desde há muito, Escudé considera todo o histórico do confronto externo entre os dois países como contraproducente instrumento de boicote ao desenvolvimento econômico "de um país dependente e vulnerável". Sua idéia é a de que a autonomia "se constrói a partir do desenvolvimento interno" e que ela não é, principalmente, um produto de manobras da política exterior. Isto porque a construção da autonomia "é a variável central desse desenvolvimento". Também salienta ser necessário "por-se a salvo, na medida do possível, das discriminações e sanções a que possa ser submetido um país dependente e pouco estratégico no caso de uma emergência internacional", exemplificando com a que afetou a Argentina nos anos quarenta.

Escudé não prega, logicamente, a inevitabilidade do predomínio de um país forte sobre um débil. Defendendo a idéia de que as modificações no sistema internacional são permanentes, salienta que a acumulação das modificações qualitativas "numa determinada direção pode gerar uma previsível modificação qualitativa". Nessa possibilidade ele inclui o caso da Argentina, assim, recomenda um baixo nível de fricção nas dimensões políticas para países com o perfil dos latino-americanos.

Uma primeira aproximação simplificada do seu conceito de autonomia consiste, no caso de um Estado periférico, na sua capacidade de confrontação ou então na sua capacidade soberana de evitar o confronto. Esta capacidade envolve também a adaptação, que pode ser infinita do ponto de vista externo, e muito restrita, do ponto de vista interno.

A questão fundamental colocada pelo autor é, portanto, quanto custa a um Estado periférico ir à guerra, do ponto de vista dos seus recursos, conseqüências dos seus atos, acrescidos dos riscos dos custos eventuais. Por outro lado, está claro que o custo de uma confrontação para o Estado periférico varia, em função da relevância de cada confrontação e do poder relativo de exercer essa capacidade que "quase todo o Estado mediano possui num curto prazo, mais além da agudez de sua dependência". Escudé salienta ainda que os condicionamentos externos estão vinculados à cultura política e que, enquanto capacidade de confrontação, a autonomia, para ser construída, dela necessita, pois é isso que torna possível o seu uso restrito.

Nesse ensaio valioso, a arte de pensar e descobrir coisas novas é uma resposta ao permanente desafio à curiosidade e busca do pesquisador.

Escudé escreve como fala: vigorosamente. Os pontos de vista defendidos no seu livro são polêmicos. Próprios de quem aos poucos faz escola. De resto, o preço pago pelo sabor de sua genuína autenticidade.

Luciara Silveira de Aragão e Frota

Normas para os colaboradores

1. Os artigos devem conter em torno de 25 laudas de 30 linhas.
2. Encaminhar os originais em disquete e com uma cópia impressa.
3. Cada artigo deve vir acompanhado de seu *abstract* em português, inglês e francês.
4. Na primeira página do artigo deve constar informação sucinta sobre formação e filiação acadêmico-institucional do autor.
5. Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do artigo, e não como nota de pé-de-página.

Senhores:
Dear Sir:

Queiram ter a gentileza de preencher o presente formulário, devolvendo-nos, a fim de que não haja interrupção na remessa do número seguinte da *Revista Brasileira de Política Internacional.*

Please complete and return this form, so that we can send you the next issue of Revista Brasileira de Política Internacional.

1. Recebemos e agradecemos:
   We have received:

2. Faltam-nos:
   We need:

3. Enviamos em permuta:
   We are sending you in exchange:

4. Gostaríamos de assinar *Revista Brasileira de Política Internacional*
   We would like to subscribe *Revista Brasileira de Política Internacional*

LOCAL, DATA E ASSINATURA *CITY, DATE AND SIGNATURE*

NOME *NAME*

INSTITUIÇÃO *INSTITUTION*

ENDEREÇO *ADDRESS*

CEP, CIDADE E ESTADO *CITY, STATE AND ZIP CODE*

PAÍS COUNTRY

TELEFONE/FAX *PHONE / FAX*

Revista Brasileira de Política Internacional
Caixa Postal 4602
70919-970 Brasília, DF
Brasil

ESTA OBRA FOI COMPOSTA EM PALATINO POR
TERCEIRA OFICINA SERVIÇOS EDITORIAIS E
IMPRESSA EM OFF-SET PARA O INSTITUTO
BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS.
BRASÍLIA, AGOSTO DE 1993.



Câmara Internacional de Comércio do Brasil
International Chamber of Commerce of Brazil

Fundada em dezembro de 1985, a Câmara Internacional de Comércio do Brasil é uma Entidade autônoma da classe empresarial privada, que congrega empresas nacionais e de capital estrangeiro, com interesse no comércio internacional.

Entre seus objetivos básicos, destacam-se a ação, como interlocutora, na busca da internacionalização do ambiente empresarial e a captação de novos investimentos.

A Câmara tem como teses principais, a liberdade de iniciativa das empresas na economia e a necessidade de atualização tecnológica visando maior eficiência e competitividade como requisitos para o incremento do comércio e dos negócios internacionais das empresas.

Através da realização de seminários, palestras, congressos e outros eventos fundamentalmente dirigidos à iniciativa privada, a Câmara tem se constituido em um grande foro de debates de temas de interesse comum. Proporciona treinamento aos executivos das empresas filiadas e promove o intercâmbio de missões comerciais, tanto com a ida de empresários ao exterior, com completa assistência, como também com a recepção de grupos estrangeiros interessados em negócios com o Brasil.

A Câmara registra entre seus associados os principais exportadores, as empresas internacionais que aqui operam, empresas públicas com interesse na captação de investimentos estrangeiros e grande parte das empresas comerciais, industriais e prestadoras de serviços.

Entre em contato conosco e descubra o que podemos fazer por sua Empresa:

Câmara Internacional de Comércio do Brasil
Rua Prof. Antônio Aleixo, 843 - 3º andar
30.180.150 - Belo Horizonte - Minas Gerais - Brasil

Impressão e acabamento

Linha
Gráfica
Editora

Av. Nova Independência, 177 - Tel.: (011) 240-4167 - Tlx.: (11) 54904 - Fax: 533-6210 - S. Paulo
SIG Q. 02 Nº 460 - Tel.: 224-7706 - Tlx.: (61) 3275 - Fax: 224-1895 - Brasília-DF
com fotolitos fornecidos